

A MEDIO CAMINO

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



uqbar
EDITORES

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



A MEDIO CAMINO

NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA





Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman.

Equipo ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina

ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores

ÍNDICE

POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿TODAVÍA HAY LUGAR PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL?

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polonia Ríos

Introducción

Al final de la actual década del siglo XXI, el mundo parece muy distante de aquel que emergió después de la Guerra Fría, en la década de 1990. A la consolidación de la unipolaridad estadounidense, la sustituyó el esbozo de un mundo multipolar y la competencia política entre grandes poderes regionales y mundiales. A la expansión del capitalismo liberal sucede la diversidad de modelos políticos que, sin cuestionar el capitalismo, atribuyen a los Estados un papel económico protagónico. A la convergencia en torno de regímenes políticos democráticos se opone hoy el resurgimiento de modelos autocráticos. Los mecanismos e instituciones creados para administrar la interdependencia económica y la globalización –que disfrutaban de gran prestigio político en los años 80 e inicio de los 90–, enfrentan una profunda crisis de legitimidad y parecen no estar preparados para lidiar con los desafíos que emergen en este final de década.

Este trabajo presenta y discute algunas tendencias estilizadas del proceso de globalización en la actual década y relaciona estas tendencias económicas con el ambiente político-institucional en que ellas ocurren. El cuadro que emerge apunta hacia una situación internacional marcada por el surgimiento de nuevos actores económicos de gran peso en la economía mundial y por las tensiones resultantes, que se manifiestan especialmente en los países desarrollados y en el sistema de gobernabilidad de la economía internacional. Estas cuestiones se tratan en las secciones segunda y tercera de este trabajo.

Frente a esta tendencia, América Latina presenta un cuadro marcado por evoluciones estructurales diversificadas según los países y por divergencias en las opciones de política económica y de inserción externa. La crisis de los esquemas de integración, que ganaron impulso en la década de 1990, y la

emergencia de nuevos proyectos en esta área, forman parte del escenario de la región, descrito y analizado en la cuarta sección.

La quinta sección discute la funcionalidad de la integración regional en América Latina en el nuevo contexto internacional y sustenta que esta debe ser buscada en la contribución de la integración a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de consolidación de la democracia y de la paz en la región, más que en un supuesto aumento de capital político de cada país y del grupo en foros internacionales.

1. Tendencias de la economía global: breve diagnóstico

Aunque el actual ciclo de globalización –entendido como la intensificación y profundización de los flujos internacionales de capitales, inversiones, bienes e ideas– se haya iniciado hace varias décadas, los primeros años del siglo XXI introducen en este proceso inflexiones significativas.

La más notable se refiere a la emergencia de algunos grandes países en desarrollo como actores relevantes –porque son capaces de influir en los rumbos y en el ritmo de la globalización, así como en el establecimiento de reglas y regímenes internacionales– en el escenario económico internacional. Hay claramente una marcada heterogeneidad, en términos de estructura y desempeño económico, así como de regímenes políticos, entre los grandes países emergentes –a grosso modo los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), Sudáfrica y México. Además, todos ellos conviven con desequilibrios económicos y sociales internos de grandes dimensiones e inimaginables en los países desarrollados. Pero es innegable que, por la evolución reciente de sus economías y por su potencial de crecimiento, estos países tendrán, en los próximos años, un peso en la economía mundial que no se imaginaría posible hace apenas 10 años.

No se puede decir que el dislocamiento del eje dinámico de la economía mundial en dirección a la región del Asia-Pacífico sea un proceso típico de la década actual. Por el contrario, se viene diseñando hace por lo menos 30 años, primero con la ascensión económica de Japón y enseguida con la emergencia de sucesivas generaciones de Tigres Asiáticos. Pero no hay duda de que este proceso adquiere una nueva dimensión y gana en capacidad para influir en la dinámica de la globalización en la medida en que a estos países se unen China continental e India.

Una tercera inflexión en el proceso de globalización se relaciona con las características específicas de la competencia entre países y empresas. Para caracterizar la diferencia a lo ocurrido en las fases anteriores de la globalización, Baldwin (2006a) se refiere a este proceso como la «globalización de alta

definición» (HD globalización). Según él, la competencia internacional afecta a los trabajadores de alta calificación en los países desarrollados, y esto es el tránsito desde la antigua globalización hacia un nuevo tipo de globalización.

Las tres características distintivas de la globalización del siglo XXI están estrechamente interrelacionadas y en gran medida se fortalecen recíprocamente. Juntas, ellas apuntan en la dirección de una significativa redistribución de riqueza y poder en el mundo, en beneficio de los países en desarrollo y, en especial, de los países asiáticos. Este proceso de «reequilibrio» (Santiso 2008) o de redistribución del poder económico en la dirección del Sur y del Este (The Warwick Commission 2007) determina el surgimiento de nuevas formas de interdependencia y de conflictos económicos que se reflejarán en las agendas internacionales y domésticas de los países desarrollados y en desarrollo.

La emergencia del Sur

En un reciente informe especial, la revista *The Economist* (2008) observaba que, hasta hace poco, la globalización era un proceso que en lo esencial apuntaba a la expansión de los negocios del Norte hacia el Sur. Sin embargo, ya no es más así. Los flujos financieros, de inversión y de comercio originarios del Sur, crecieron fuertemente en los últimos años y empresas de un grupo limitado de países en desarrollo y de diferentes sectores se tornaron actores relevantes en la competencia internacional. En 2003 había 31 empresas originarias de los BRIC entre las 500 mayores empresas mundiales. En 2007, este número había crecido a 62, principalmente en función de la compra de grandes empresas del Norte por los nuevos gigantes del Sur. El número de fusiones y adquisiciones internacionales originadas en los grandes países emergentes, teniendo como blanco operaciones en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creció un 26% anual a lo largo de los últimos cinco años, y la inversión extranjera directa (IED) originaria de estos países representaron en 2007 el 20% del total mundial, contra el 0% de hace 20 años (Santiso 2008).

Esta dinámica microeconómica tiene su contrapartida en el plano macro. Los BRIC vieron aumentar su participación conjunta en el producto mundial de 12,9% en 1990, a 26,5% en 2006, mientras que sus exportaciones en el total mundial –4,1% en 1990– alcanzaron el 14,7% en 2006. Según un estudio de Goldman Sachs (2003), en 2025 el PIB de los BRIC representaría la mitad del PIB del G-7, superándolo en 2040.

En buena medida, el crecimiento de la participación de los BRIC en el producto y comercio mundial refleja la consolidación de especializaciones internacionales razonablemente nítidas, aunque diferentes según los países.

China debe gran parte de su desempeño a la expansión de una base de producción manufacturera hipercompetitiva, India se apoya en un parque proveedor de servicios (sobre todo de TI) eficiente, Brasil se consolidó como una potencia agroindustrial y exportadora de *commodities* minerales y agrícolas, mientras Rusia se basa en su desempeño en el sector de petróleo y gas.

Esta relación entre, por una parte, especialización internacional y, por otra, (buen) desempeño económico y cambio estructural en las economías, indica que, a pesar de las diferencias entre los modelos de desarrollo adoptados en estos países, su éxito está vinculado a la capacidad para articularse virtuosamente a los mercados mundiales y a la dinámica de la globalización. En ese sentido, como observa Santiso (2008:13), «la gran noticia –todavía por celebrar– está aquí: por primera vez en la historia económica reciente, los ganadores de la globalización dejaron de estar concentrados en los países de la OCDE.»

La emergencia de los grandes países del Sur tiene impactos profundos y duraderos sobre la economía mundial, entre los cuales vale citar los siguientes:

- Duplicación de la oferta de trabajo en el mundo. La participación en la economía global de China, India y la antigua Unión Soviética está aumentando en 1,5 billones[1] de nuevos trabajadores la fuerza de trabajo mundial, prácticamente duplicando el tamaño de esta. Pisani-Ferry (2005:4) llama la atención sobre el hecho de que «nunca en la historia económica una fuerza de trabajo tan amplia fue absorbida en un período de tiempo tan corto. Solo una vez –con los EUA y Alemania a fines del siglo XIX– dos nuevos *players* alcanzaron simultáneamente la cima de la liga de las potencias económicas». En un primer momento, la competencia determinada por este cambio afectó principalmente los sectores intensivos en mano de obra poco calificada, pero gradualmente evolucionó para impactar también el trabajo calificado en los países de la OCDE y sectores hasta entonces protegidos de la competencia externa de los países en desarrollo.
- Intensificación de la presión sobre la base de recursos naturales y de alimentos en el mundo, en función del crecimiento de la demanda generada por la entrada de grandes masas de trabajadores en la esfera de la producción y del consumo capitalistas. Estas nuevas fuentes de presión se manifiestan al mismo tiempo en que se difunde, tanto en el Norte como en el Sur, la percepción de urgencia en el tratamiento de problemas globales, tales como el calentamiento global, relacionado precisamente con el patrón de utilización de recursos naturales y energía. En este sentido, se abre

[1] Estos billones corresponden a la denominación estadounidense.

espacio para una nueva polarización Norte-Sur, con los países en desarrollo defendiendo su derecho a crecer y los países desarrollados alineándose en torno a una posición que condiciona objetivos de crecimiento a metas de reducción del calentamiento global.

- Surgimiento de nuevos actores económicos «híbridos», originarios del Sur, y de nuevas modalidades de competencia y de interdependencia entre el Norte y el Sur. Los actores detrás del crecimiento de los flujos de comercio e inversiones provenientes de los países emergentes no son solo grandes empresas privadas en proceso de transnacionalización. Hay también grandes empresas públicas y, más aun, mecanismos estrictamente estatales, como son los fondos soberanos. Los impactos de este hecho sobre la dinámica de la competencia económica entre empresas y países tienden a ser percibidos de forma negativa en los países desarrollados, aumentando en estos países el sentimiento de oposición a la globalización. El papel creciente de Estados que frecuentemente carecen de credenciales democráticas crea la sensación de que la competencia de los inversionistas de los grandes países emergentes es injusta y que empresas de los países ricos pueden ser golpeadas por competidores que se benefician de capital subsidiado o acceso privilegiado al abastecimiento de recursos naturales (*The Economist* 2008).

Por otro lado, sin embargo, se desarrollan nuevos canales y modalidades de interdependencia, también estrechamente vinculados a la emergencia del Sur. Al ya reconocido papel de China en el financiamiento de los déficits de Estados Unidos y en la mantención del valor del dólar, se sumó recientemente el rescate de instituciones financieras de los países desarrollados por parte de instituciones de los países en desarrollo (fondos soberanos) en la crisis actual. Estos nuevos canales de interdependencia no solo generan efectos estabilizadores para la economía mundial. Para algunos analistas, la presión creada por las inversiones derivadas de la renta generada por el alza de los precios del petróleo sería uno de los principales factores que explicarían los excesos que llevaron a la crisis financiera actual (Summers 2008b).

- Intensificación de las relaciones económicas Sur-Sur. En 2007, por primera vez el comercio entre países en desarrollo creció más que las exportaciones hacia los países de la OCDE. Buena parte de esta evolución está directamente relacionada con la consolidación de Asia como polo más dinámico de la economía mundial y al comercio interasiático de manufacturas.

Estas evoluciones tienen implicancias sobre el sistema político-institucional que rige las relaciones internacionales entre los países y las empresas. Fundamentalmente, ellas colocan bajo intenso estrés los arreglos institucionales y

sociales que en los países del Norte estuvieron por detrás de las estrategias de crecimiento abierto al mundo, reduciendo el entusiasmo de los tradicionales promotores de la integración internacional en estos países en relación con nuevas iniciativas de liberalización. Además, en el plano internacional, las potencias emergentes colocan a los países desarrollados a la defensiva al demandar cambios político-institucionales que traduzcan la nueva distribución de poder económico en el mundo.

Asia, nuevo polo dinámico de la economía mundial

La emergencia y consolidación de Japón como una potencia económica a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, y el proceso de *catching up* industrial y tecnológico de los llamados Tigres Asiáticos en las décadas de 1980 y 1990, están en el origen del dislocamiento para el Oriente del eje de crecimiento económico mundial. Estos países adoptaron modelos de desarrollo *export-driven.* Dos características tipifican el proceso de consolidación de Asia como el polo más dinámico del capitalismo mundial, antes aun de la emergencia de China e India.

Por una parte, grandes flujos de inversión consolidaron redes de producción integradas en el plano regional, dentro de una división internacional del trabajo en constante mutación (como resultante de características estructurales de la industria, pero también de las políticas nacionales de los países). Vale decir, Asia se consolida como una región geoeconómica bastante integrada a partir esencialmente de flujos privados de comercio e inversión, e independientemente de arreglos institucionales intergubernamentales. Para Baldwin (2006b), los intensos flujos intrarregionales de comercio y de inversión se tornaron un factor clave para la competitividad de cada país de Asia Oriental en la economía mundial.

Por otra parte, la conformación de Asia como región geoeconómica dinámica e integrada, y su articulación respecto a los mercados globales en gran medida se apoya en su vinculación a cadenas internacionales de valor (que tienen una dimensión regional y otra extra regional). La industrialización en estos países –sobre todo en los Tigres Asiáticos de primera y segunda generación, y en China– se basó, en gran medida, en la convergencia entre la distribución de actividades relacionadas a una cadena de valor en diferentes países y la adopción por parte de los países de la región de estrategias de industrialización abiertas al mundo.

El desempeño económico de Asia Oriental ya se diferenciaba nítidamente de aquel de otras regiones del mundo en la década de 1980. Entre 1981 y 1989, el PIB per cápita de Asia Oriental y del Sur aumentó a una tasa media anual de 5,1%, el triple del crecimiento registrado para los países en desarrollo en conjunto y casi cuatro veces el crecimiento mundial en el período. Entre 1990

y 2002, las tasas de crecimiento anual de Asia Oriental y del Sur fueron, en promedio, de 5,3%, mientras que en los países desarrollados llegaban a solo 3% y en el mundo a 1,2%. En el período más reciente (2003-2007), las tasas promedio de crecimiento aumentaron en todas las regiones del mundo, pero la diferencia entre el desempeño asiático y el resto del mundo se mantiene: 6,3% anual en aquella región contra 2,3% en el mundo.

Como resultado de estas evoluciones, entre 1981 y 2007 el PIB per cápita de Asia Oriental y del Sur aumentó un 317,5%, el de los países en desarrollo un 112,5% (el de América Latina y el Caribe solo 22,7%) y el del mundo un 41,4% (UNCTAD 2008). En realidad, hasta fines de los años 90, el polo de dinamismo en la región se concentraba en Asia Oriental, cuyo desempeño económico superaba ampliamente el de Asia del Sur –región de la cual forma parte India. En la década de 1990, Asia Oriental crecía a una tasa anual promedio que se aproximaba al 8%, mientras Asia del Sur solo superaba el 5%. En el período más reciente, las tasas de crecimiento del PIB de las dos subregiones asiáticas aumentaron, presentando tendencias convergentes.

El aumento de la importancia de la región en la economía mundial es notable. En términos de PIB a precios corrientes, las economías de los 10 países-miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) más China, Corea del Sur y Japón, representaron el 20% del PIB mundial en 2006, participación que sube a 31% cuando se considera la paridad de poder de compra de las monedas.

Como se comentó antes, el crecimiento de las exportaciones estuvo en el centro de los modelos de crecimiento adoptados por los países asiáticos desde las décadas de 1960 y 1970. Esto es particularmente cierto para Asia Oriental, que entre 1970 y 2003 vio aumentar su *market-share* en las exportaciones mundiales de bienes de 4,2% a 19,4%, crecimiento que explica en su totalidad el aumento del *market-share* (de 19,2% a 32,1%) de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes en ese período. El desempeño de Asia del Sur en esta área es nítidamente inferior. Su *market-share* en las exportaciones mundiales de bienes no se alteró entre 1970 y el inicio de la actual década, situándose poco arriba de 1%. Solamente en los últimos años las exportaciones oriundas de Asia del Sur han crecido a tasas superiores a aquellas registradas por las exportaciones mundiales, pero aun así claramente inferiores a las registradas por los países de Asia Oriental.

Países del porte económico de China y de India, al registrar por años seguidos tasas elevadas de crecimiento, generan impactos significativos sobre la economía mundial. Como recuerdan Rosales y Kuwayama: «China sola generó en 2005 más del 27% del crecimiento del PIB mundial en términos de paridad de poder de compra. Este porcentaje supera la contribución conjunta de los

EUA, de la Unión Europea y del Japón» (2007:86) a la expansión de la economía mundial. En 2006, las exportaciones de China y de India en conjunto constituyeron el 9,2% de las exportaciones mundiales, contra solo el 4,5% en 2000.

En los países de Asia Oriental, las exportaciones de manufacturas fueron el motor del crecimiento económico, y aquellos países –inclusive China– se tornaron «la fábrica del mundo» debido a las ventajas comparativas asociadas al costo del trabajo y a las ventajas competitivas desarrolladas por políticas de diverso tipo. Gran parte de las cadenas de valor que articularon regionalmente las economías nacionales y que vincularon la región a los países desarrollados se relacionan a la producción de bienes electrónicos.

La región de Asia Oriental se tornó un gran polo de atracción de inversiones externas provenientes de los países desarrollados –especialmente de Estados Unidos– y plataforma de exportación, muchas veces de los productos generados por aquellas inversiones para aquellos países. En 2007 los países de Asia Oriental y del Sur captaron el 14% (US$ 250 billones) de los flujos de IED mundiales, manteniéndose China como principal destino de las inversiones externas en la región y en el mundo en desarrollo, con US$ 83,5 billones. Desde la década de 1980, las inversiones intrarregionales han mostrado gran dinamismo, primero impulsados por las empresas japonesas en dirección de los países de ASEAN, enseguida por empresas de diversos países de la región (Japón, de nuevo, pero también Corea del Sur, Taiwán, Singapur) en dirección a China y a los novísimos Tigres, como Vietnam, Camboya, etc. China, por ejemplo, recibió de la misma región (incluido Hong Kong) el 85% de las inversiones externas (2005).

En el mundo en desarrollo, la región también fue pionera en la exportación de flujos de capital. En 2007, cerca del 59% de los flujos originarios de países en desarrollo y el 8% de los flujos mundiales tuvieron su origen en Asia Oriental, que hoy en día cuenta con un gran número de empresas transnacionales actuando en diversos sectores manufactureros y de servicios. En 2007, 11 de las 15 transnacionales más grandes de países en desarrollo eran originarias de la región, siendo tres empresas coreanas, otras tres, chinas (dos de ellas de Hong Kong), y tres de Singapur. Un dato notable de la evolución reciente de las inversiones provenientes de Asia Oriental es el creciente activismo de China en la compra de «activos estratégicos» –inclusive fuera de la región, en África y en América Latina–, fuentes importantes de abastecimiento de materias primas necesarias para el crecimiento de la economía china.

En los últimos años, las inversiones originarias de la región incluyen una parte creciente de adquisiciones efectuadas por fondos soberanos estatales y por empresas controladas por los gobiernos. Tales inversiones, que todavía representan una parte marginal de los flujos totales de IED en el mundo, se vuelcan principalmente a los sectores de servicios de países desarrollados.

El comercio intrarregional en Asia Oriental –generado por la fragmentación de las etapas productivas de las cadenas de valor en diferentes países de la región– también creció fuertemente en las últimas décadas y explica gran parte de la expansión del comercio Sur-Sur en años recientes, especialmente cuando se habla de intercambio de manufactura. En los últimos años, como efecto del dinamismo económico de China, sus importaciones de *commodities* agrícolas y minerales desde otras regiones del Sur (especialmente América del Sur y África) crecieron exponencialmente, amplificando los números del comercio Sur-Sur, pero hasta hace poco tiempo tales números traducían en gran medida el comercio de partes, piezas y componentes manufacturados entre países de Asia Oriental. En 2003, el comercio entre economías de Asia Oriental correspondía a dos tercios del total del comercio Sur-Sur, contra solo el 21% de este total en la década de 1970 (UNCTAD 2005). En el caso de la manufactura, la concentración del comercio Sur-Sur en la región de Asia Oriental es todavía mayor, representando el 85% de su total a mitad de la actual década.

Hasta hace poco, la integración regional en Asia se basaba exclusivamente en la dinámica de los flujos de comercio y en inversiones impulsadas por las estrategias empresariales de fragmentación intrarregional de las cadenas de valor de producción de manufactura. Bajo el impulso de la competencia para atraer inversiones intensamente asociadas al comercio intrarregional, los países redujeron en forma gradual sus tarifas de manera unilateral en la década de 1980 y principalmente en la siguiente, pero consolidaron solo parte de estas reducciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Baldwin 2006b). Los flujos de comercio intrarregional de los 10 países de ASEAN más China, Corea del Sur y Japón, representaban en 2005 el 56% del comercio exterior total de estos países (CEPAL 2006), certificando así la relevancia que las relaciones intrarregionales adquirieron para los principales países de Asia Oriental. A pesar de la intensidad de las relaciones comerciales y de la inversión intrarregionales, el tema de los acuerdos preferenciales de comercio e integración –sea en ámbito bilateral, sea en la esfera regional– estuvo prácticamente ausente de las agendas de política de los países de la región, al contrario de lo que ocurría en la década de 1990, en otras partes del mundo.

En los últimos años, sin embargo, se observa la diseminación de acuerdos bilaterales en Asia, que abarcan crecientemente las grandes economías de la región. Inclusive acuerdos plurilaterales, que involucran a diversos países de la región, se basan en una compleja red de negociaciones bilaterales, en las cuales los países asociados intercambian concesiones que no necesariamente son extendidas a los demás participantes de los acuerdos.

En general, los nuevos acuerdos firmados entre países asiáticos se caracterizan por una ambición limitada en lo que se refiere a la liberalización comercial y más todavía a otros temas como servicios e inversiones. Aun así, Baldwin

(2006b) llama la atención sobre los riesgos de que la multiplicación de acuerdos preferenciales bilaterales introduzca discriminaciones entre los países de la región en lo que se refiere al acceso a sus respectivos mercados, generando distorsiones que podrían afectar los flujos comerciales y más todavía los de inversión, a medida que las grandes economías regionales profundicen su opción por los acuerdos preferenciales.

India se diferencia claramente del patrón de crecimiento adoptado por los países de Asia Oriental. Se trata de una economía más protegida de las importaciones de bienes industriales y agrícolas que las demás economías de la región, y su polo dinámico se basa en los servicios, en especial aquellos relacionados con las tecnologías de información. El sector manufacturero registró un fuerte crecimiento en los últimos años, grandes transnacionales indias emergieron en sectores industriales, como el siderúrgico, químico y automotriz, pero los reflejos de estas tendencias sobre el modelo de crecimiento y el patrón de inserción comercial de India en el mundo apenas comienzan a esbozarse. Además, como observan Rosales y Kuwayama en el caso de India:

> el comercio y la inversión extranjera directa todavía no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en China (…) hecho que no solo dificulta una mayor inserción del país en los mercados mundiales que incorporen valor agregado y conocimiento, sino que también obstaculiza su entrada en la dinámica red asiática de comercio inter-empresa e inter-industrial. (2007:91)

La globalización de alta definición

La idea de «globalización de alta definición» fue presentada por Baldwin (2006a) para dar cuenta de lo que constituye el principal rasgo distintivo de la competencia económica entre países en la actualidad, cuando se la compara con la que estaba en vigor en la etapa anterior a la globalización.

Así, en la primera globalización, la reducción de los costos de transporte aumentó drásticamente la movilidad internacional de los productos acabados y permitió la separación (*unbundling*) entre la producción y el consumo. Las reacciones de los países desarrollados a las consecuencias sociales de este proceso fueron la adopción de compromisos institucionales amplios, como el New Deal en Estados Unidos y el modelo de «economía social de mercado» en Europa Occidental.

La segunda etapa de la globalización está asociada a la reducción de los costos de información y se tradujo en la fragmentación internacional de etapas

productivas del proceso de fabricación de un bien final. La coordinación internacional de procesos productivos se hizo posible, y el fuerte crecimiento del comercio mundial de partes, piezas y componentes entre los agentes de las cadenas globales de valor fue la más explícita manifestación de este segundo movimiento de globalización. Sin embargo, recientemente este proceso pasó a afectar de manera intensa los sectores de servicios y las mismas actividades de coordinación de las redes internacionales de valor, hasta entonces concentrados en los países del Norte. Con esta «segunda globalización», la competencia internacional vino directamente hacia adentro de las fábricas y de las oficinas, y ocurre a nivel de las tareas y no de los sectores, afectando inclusive a los trabajadores de nivel más alto de calificación (tradicionales beneficiarios de la primera globalización). Esto tendría importantes consecuencias económicas y sociales para los países en desarrollo, y constituye una fuente poderosa de tensión dentro de estas naciones y en las relaciones entre estos países y los países en desarrollo, en especial en las grandes economías emergentes.

La globalización «de alta definición» es un proceso estrechamente vinculado a la emergencia del Sur y a la consolidación de Asia como polo dinámico del capitalismo mundial, dos tendencias que también están fuertemente interarticuladas. Y es precisamente esta vinculación lo que hace el fenómeno relevante para tipificar las nuevas formas de interdependencia y de tensiones generadas por el desplazamiento del poder en el mundo, tanto en términos geográficos como económicos (además de políticos, por supuesto). La competencia típica de globalización de alta definición solo puede suceder porque los países del Sur –y principalmente los asiáticos– acumularon recursos y capacitaciones en áreas de competencia que se pensaba estaban fuera de sus posibilidades.

Visto desde el Norte, es en esta nueva modalidad de competencia –que actúa en el nivel de las tareas más que de los sectores– que se encuentra la raíz del recrudecimiento de las resistencias a la globalización en el Norte, en los últimos años. Mientras en el pasado todavía reciente las visiones contrarias a la globalización en los países desarrollados se concentraban en la agricultura y en los sectores industriales maduros, la globalización de alta definición –al alcanzar sectores, firmas y tareas industriales y de servicios hasta entonces inmunes a la competencia del Sur– amplía significativamente el espectro de trabajadores y empresas afectadas.

En palabras de Baldwin, «el tipo de trabajo afectado por la nueva competencia internacional bien puede ser una tarea que existe en una amplia variedad de sectores. Por ejemplo, tareas de procesamiento de datos pueden ser transferidas a otros países (*offshore)* por sectores intensivos tanto en trabajo como en capital» (2006a:24). La consecuencia más inmediata de esto es que se hace difícil, si no imposible, prever quienes serán los ganadores y los perdedores de

la globalización sobre la base de características sectoriales o del grado de calificación de los trabajadores. No es casualidad que la imprevisibilidad en relación a la dirección, la naturaleza del cambio, y la rapidez de estas se señalen como las características esenciales del nuevo paradigma.

El contexto político generado por estas tendencias es complejo, al punto de llevar a algunos economistas y *policy makers* tradicionalmente favorables a la globalización –como Paul Samuelson y Alan Blinder– a cuestionar sus beneficios para la economía y los trabajadores estadounidenses, síntoma de que la visión crítica en relación a la globalización superó las fronteras de los proteccionistas de oficio y de los militantes anticomercio (The Warwick Commission 2007).

La agenda de políticas que emerge de este nuevo cuadro difiere claramente del «menú» adoptado por los países desarrollados para lidiar con la competencia internacional en el nivel de sectores agrícolas e industriales. Este es el principal mensaje de política del *paper* de Baldwin. Aunque su preocupación central sean los países del Norte, no hay duda de que las implicaciones económicas y sociales de esta nueva forma de competencia también se harán sentir en los países en desarrollo, inclusive en los latinoamericanos. Para estos, a los desafíos de la liberalización comercial unilateral o negociada van a sucederse los de la globalización de alta definición, cuyo enfrentamiento requerirá la adecuación de las agendas nacionales de política económica y social.

2. El ambiente político-institucional internacional: de la década liberal al cuestionamiento de la globalización

La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, aliada a la disipación de las preocupaciones con la formación de «fortalezas» comerciales regionales, convergió hacia un cuadro favorable al crecimiento de los flujos de comercio y poco propicio a la expansión descontrolada de iniciativas proteccionistas.

La agenda de negociaciones comerciales parecía destinada a expandirse continuamente. Después de integrar, en la Ronda Uruguay y en el North American Free Trade Agreement (NAFTA), el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual, la lista de nuevos temas incluía inversiones, política de competencia, además de medio ambiente y de normas laborales.

La liberalización de los flujos de comercio e inversiones y la convergencia de patrones regulatorios con el objetivo de garantizar protección y visibilidad a estos flujos, eran los elementos centrales de las negociaciones. Tales objetivos fueron perseguidos con especial intensidad en las negociaciones no multilaterales que involucraron a los países desarrollados.

En América del Sur, esta tendencia liberalizante se tradujo tanto en estrategias nacionales de liberalización unilateral del comercio como en esfuerzos para negociar acuerdos comerciales o para redefinir métodos y objetivos de los acuerdos bilaterales o subregionales entre los países de la región, heredados del período de la sustitución de importaciones.

La globalización cuestionada

Este cuadro comenzó a alterarse a partir de la sucesión de crisis de las economías emergentes en los últimos años del siglo XX. Las crisis llegaron a la región con la desvalorización cambiaria en Brasil, en 1999, y de Argentina, en 2001, y –junto con la constatación del débil desempeño de las economías de la región durante la década de 1990–, contribuyeron a un cuestionamiento creciente de las estrategias nacionales de revisión del papel del Estado en la economía y de liberalización de los flujos de comercio entre los países de la región y el resto del mundo.

Simultáneamente, en los principales países de la OCDE ganó fuerza, entre diferentes sectores sociales, la percepción de que la globalización habría ido «demasiado lejos». En esta visión, la competencia regulatoria propiciada por el crecimiento de la interdependencia económica, además de producir desempleo en el Norte, podría llevar las políticas a converger en torno a patrones bajos y criterios mínimos, amenazando con esto normas sociales y valores culturales consagrados en estos países.

Además, exigían la participación de las ONG ambientales y de representantes sindicales en los diversos foros de negociación comercial. En diciembre de 1999, estas fuerzas contribuyeron activamente para el fracaso de la Reunión Ministerial de la OMC, en Seattle. Mientras en los países en desarrollo con mayor peso en las negociaciones comerciales la agenda de liberalización y de convergencia regulatoria se tornaba cada vez más condicionada por la «agenda de desarrollo», en los países desarrollados la postura frente a las negociaciones pasó a traducir con intensidad creciente todo tipo de *non trade concerns*, pero las preocupaciones ambientales y laborales constituían el eje central de esta agenda «del Norte».

Gradualmente y a medida que los efectos de la competencia Norte-Sur se diseminaban por los mercados de trabajo de los países desarrollados –afectando inclusive a sectores hasta entonces naturalmente protegidos de la competencia externa–, el apoyo político a los objetivos de liberalización comercial se redujo en el Norte. De acuerdo con el informe de The Warwick Commission (2007:19) sobre el sistema multilateral de comercio, «hay hoy un apoyo creciente para la

visión de que la división del trabajo generada por el crecimiento económico de los principales países en desarrollo, como China e India, está teniendo consecuencias negativas para las principales economías, especialmente los EUA y la Unión Europea».

En un artículo reciente, Summers (2008a) observa que «la proposición correcta de que las barreras comerciales son nocivas para una economía no implica necesariamente que esta economía se beneficie del éxito económico de sus socios comerciales»; se refiere a la creciente percepción, en Estados Unidos y en otros países desarrollados, de que el éxito de otros países –y, en especial, en las naciones en desarrollo– genera efectos negativos sobre la economía estadounidense y sus trabajadores.

En amplia medida, la evolución en las percepciones y en las preferencias de política en los países desarrollados es un efecto de los cambios asociados a lo que aquí se denominó «la emergencia del Sur». En el plano doméstico, los países desarrollados son sometidos a presiones que prueban la resiliencia de los mecanismos de cohesión social que dieron respaldo a sus estrategias de crecimiento abierto al mundo. En el plano internacional, las potencias emergentes cuestionan el liderazgo de facto y de jure ejercido por Estados Unidos y por la Unión Europea sobre las instituciones de orden económico mundial, y demandan cambios que traduzcan la nueva distribución de poder económico en el mundo. Estas dos tendencias convergen para generar lo que Pisani-Ferry (2005:6) denomina «fatiga de la globalización».

La reversión del proceso de expansión de la agenda temática de negociaciones comerciales, patente a lo largo de la Ronda Doha de la OMC, y el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), son ejemplos elocuentes de tendencias que ganan fuerza en este nuevo escenario. En él, las agendas domésticas o parroquiales adquirieron mayor importancia, los costos de la liberalización pasaron a ser percibidos como importantes y crecientes, y los consensos domésticos e internacionales pro liberalización perdieron solidez.

Gradualmente, el nacionalismo económico volvió a escena en países en desarrollo y en países desarrollados, donde se cuestiona hasta el más antiguo y sofisticado esquema de integración regional: la Unión Europea.

Además de una menor disposición para profundizar la liberalización comercial, se registró en los últimos años, especialmente en los países desarrollados, un recrudecimiento de medidas destinadas a controlar la entrada de inversiones extranjeras directas cuando estas se traducían en operaciones de compras de grandes empresas nacionales, que operaban en sectores considerados «estratégicos». Estas restricciones afectaron más intensamente los flujos Sur-Norte –las preocupaciones ante la influencia estatal en las decisiones de inversiones

de empresas y fondos de los países en desarrollo desempeñaron en este caso un papel central–, pero también impactaron los flujos Norte-Norte y, en el caso de los países de la Unión Europea, los flujos de inversión intrarregionales.

El cambio de humor en relación a los flujos de IED en el mundo se traduce tanto en la reducción del número de cambios regulatorios nacionales introducidos para atraer más IED, así como en la adopción de nuevas restricciones a tales inversiones. Las nuevas restricciones introducidas en 2006 y 2007 fueron razonablemente concentradas en sectores exportadores de productos intensivos en recursos naturales y en especial en la industria de extracción de minerales –sobre todo en América Latina–, pero también ocurrieron en otros sectores y países, motivadas por razones de seguridad nacional o por preocupaciones ante la sobrevivencia de empresas consideradas en el país-objetivo de la inversión como «campeones nacionales» (UNCTAD 2008).

En diversos países desarrollados (Estados Unidos, países europeos) y en Rusia, se fortalecieron o reintrodujeron mecanismos de *screening* de la IED y se establecieron listas de «sectores estratégicos» en que las inversiones externas pasaron a depender de aprobación previa de parte de los gobiernos. En muchos de estos países, la emergencia de fondos soberanos de naciones en desarrollo, como inversionistas internacionales, fortalecieron las preocupaciones en relación a las inversiones externas.

En los países en desarrollo hay menos resistencia a la apertura comercial que en los países asiáticos –los grandes beneficiarios de la globalización en los últimos años–, pero incluso ahí (en los primeros) se da una tendencia a limitar iniciativas de liberalización al ámbito preferencial mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales (en el ámbito de la misma región), y poco entusiasmo en relación a los negocios multilaterales.

En América Latina, la revisión de estrategias de desarrollo, a partir de la explicitación de los débiles resultados generados en términos de crecimiento por las reformas liberales –sobre todo por aquellas que adoptaron un sesgo maximalista–, han llevado en algunos países a movimientos de reversión de las tendencias de liberalización comercial y del régimen de inversión externo directo. Además de ser la región en que se registraron más iniciativas de alteración restrictiva de regulaciones nacionales aplicables a la IED, en 2007 América Latina fue la región menos activa, en el mundo en desarrollo, en lo que se refiere a la firma de acuerdos bilaterales de protección de las inversiones. En realidad, diversos acuerdos de inversión firmados por los países de la región fueron denunciados por estos en el período reciente.

A pesar de estas diferencias de posturas entre las regiones, en los países en desarrollo existe hoy, de manera general, una percepción bastante difundida respecto de que la contribución de la liberalización y de los acuerdos comerciales

para el crecimiento es limitada y no justifica grandes inversiones políticas por parte de los gobiernos.

De la preocupación en relación al gerenciamiento (gobernabilidad) de la globalización se evoluciona en el Norte, pero también en países del Sur, hacia posturas francamente críticas a la misma dinámica de profundización de la interdependencia y se busca lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos y de insumos esenciales.

El ambiente pos Consenso de Washington es más permisivo en relación a estrategias de inserción que se distancien del patrón liberal en nombre de objetivos de desarrollo, reducción de la pobreza, etc. Otros factores se suman a la revisión del paradigma liberal para crear un ambiente favorable a la experimentación política (y de políticas) en países en desarrollo e inclusive en América del Sur. Entre ellos está el factor petróleo: el gran aumento de los precios ha generado una disputa por las fuentes de recursos energéticos y por la renta derivadas de ellos. Además, la consolidación, en países cuyas opciones e historias se distancian del modelo liberal democrático (China, Rusia e Irán), de nuevos polos de poder regional y global, también contribuyó para generar «masa crítica» y apoyo internacional a experimentos post y hasta inclusive francamente antiliberales.

Se hizo sentido común afirmar que uno de los principales desafíos institucionales de la globalización es integrar a los procesos y mecanismos de decisión a los grandes países emergentes, que participaban solo marginalmente de las instancias de gobernabilidad de las instituciones económicas multilaterales. Esta constatación es relevante, pero no elude el hecho de que, como recuerda Summers:

> Los problemas son mucho más profundos que la cuestión de quién se sienta en las mesas de negociación. Para todos los desacuerdos a lo largo de las décadas pasadas, había una premisa compartida por detrás de las discusiones de economía política internacional –el objetivo de mayor integración económica, la difusión de instituciones de mercado y el crecimiento más rápido de todas las naciones. Mientras las empresas competían, la premisa era que las naciones cooperaban para construir una economía más fuerte en el interés de todos. Ya no es claro que esta premisa sea válida (…). Cuestiones relacionadas con el apalancamiento y la vulnerabilidad estratégicas ahora desempeñan un papel más importante en las discusiones de política económica. (Summers 2008b)

Summers constata que, para que una agenda de negociaciones internacionales prospere, es necesario que por lo menos un conjunto de actores relevantes tenga valores y visiones compartidos acerca de lo que sería deseable para cada país

y para la economía mundial. Pues, es precisamente este *common ground* lo que falta en el escenario actual, lo que refleja en esencia la existencia de los modelos de capitalismo vigentes en lugar de los nuevos poderes que se distancian nítidamente del paradigma de liberalismo económico y político; además, adoptan como objetivos estratégicos la acumulación de riquezas y de recursos económicos y políticos en las manos del Estado, más que la mejoría de los patrones de vida de su población.

La principal «víctima» de la crisis de legitimidad que atraviesan las instituciones de gobernabilidad internacional es el multilateralismo. Las dificultades que preceden el lanzamiento de la actual Ronda de negociaciones en la OMC y que acompañan hasta hoy las negociaciones en Ginebra, marcadas por la formación de todo tipo de coaliciones que actúan sobre todo como mecanismo de bloqueo a la creación de consensos, son reveladoras del ambiente en que evoluciona el multilateralismo.

Pero el «regionalismo» también sufre los efectos de un ambiente que crecientemente se distancia de aquel que vio la difusión de los acuerdos preferenciales en la década de 1990. Aunque los acuerdos bilaterales continúen proliferando en el mundo y se estén difundiendo inclusive en Asia –hasta hace poco insensible a la «tentación regionalista»– parece claro que la dinámica de los acuerdos preferenciales sufre cada vez más los impactos de un ambiente poco propicio a la iniciativa de liberalización comercial y de negociación de temas de servicios, inversiones, etc. (*behind the border issues)*.

La estrategia comercial de Estados Unidos evolucionó en la dirección de la «liberalización competitiva», combinando iniciativas de liberalización comercial en los ámbitos multilateral, bilateral y regional, que supuestamente se fortalecerían las unas a las otras, y pasó a ser condicionada después de los atentados de septiembre de 2001 –por objetivos de política externa del país, especialmente en el área de seguridad y defensa. El bilateralismo asimétrico, concretado en acuerdos comerciales con países pequeños en que la agenda y los *templates* de negociación son definidos por Estados Unidos, se tornó el principal vector dinámico de la «liberalización competitiva». El valor económico de estos acuerdos asimétricos es limitado, dado el tamaño de los socios de Estados Unidos involucrados en los acuerdos. Cuando el socio es potencialmente mayor, como en el caso del acuerdo con Corea, el acuerdo enfrenta enormes dificultades domésticas para ser aprobado.

En Asia, como se vio, el regionalismo se difunde, pero los acuerdos son bastante limitados en términos de liberalización comercial adicional y más todavía en lo que respecta al establecimiento de disciplinas en las áreas de servicios e inversiones.

Más que la liberalización o la consecución de objetivos económicos concretos, la búsqueda de acuerdos comerciales preferenciales y de mecanismos

de comercio administrados bilateralmente podría estar reflejando la demanda de los países por instrumentos que les ofrezcan la garantía de seguridad económica, en términos de acceso a materias primas, energía, alimentos, etc. Esta explicación es tentadora cuando se aplica al caso de China, que hace su entrada en el mundo de los acuerdos preferenciales y multiplica, principalmente en África, iniciativas bilaterales que combinan inversiones en la explotación de recursos naturales y generación de nuevos flujos de comercio. Para Pisani-Ferry, «la evidencia es que por lo menos China no confía mucho en el concepto de seguridad colectiva» (2008:8), que el multilateralismo supuestamente traduce y garantiza. En parte esto se debería al tamaño de la economía china. Pero la falta de confianza china sería, según el autor, también atribuible a la insuficiencia de un sistema de gobernabilidad internacional todavía dominado por los intereses de Estados Unidos y la Unión Europea.

Como los factores que desestabilizan el orden internacional consolidado en la posguerra continuarán presentes y la transición para un nuevo estado de equilibrio será necesariamente lenta y conflictiva, la incertidumbre principal que hay cuando se elaboran escenarios de futuro se refiere a las condiciones políticas y económicas en que ocurrirá esta transición. Dos escenarios extremadamente simplificados se pueden formular.

En el primero, la interdependencia económica consolidada entre empresa y naciones funciona como una «red de protección» contra regresiones fuertes en el proceso de globalización y como incentivo para que los principales actores de los países desarrollados y en desarrollo negocien un nuevo «contrato social» global, lo que solo en parte se haría explícitamente. Este mismo tipo de incentivo empujaría a las fuerzas pro globalización a negociar, dentro de sus países, nuevos mecanismos de construcción de la cohesión social, compatibles con los requisitos de la globalización. Este no es un escenario de evolución lineal, pues para concretarse requiere de decisiones políticas de gran envergadura y de alcance estratégico, dentro de los países y en la esfera internacional. Esta posibilidad parece hoy distante, pero una sucesión de crisis económicas y políticas y la misma presión de los grupos que resisten a la globalización pueden acortar esta distancia. En este escenario, la agenda de negociación internacional se vuelve esencialmente hacia el establecimiento de reglas aplicables a temas como seguridad energética y alimentaria, cambio climático, inversiones, etc.

En el segundo, la «red de protección» tejida por la globalización en las últimas décadas no es capaz de impedir la escalada de las políticas y de las posiciones nacionalistas o aislacionistas en los principales actores de la economía mundial. En este escenario, la competencia económica entre los países interactúa con las polarizaciones políticas entre potencias globales o regionales. El proteccionismo comercial y la resistencia a la IED recrudecen más y más, y las

relaciones económicas internacionales se tornan más influenciadas por distintas formas de comercio administrado, relaciones de clientela entre Estados, etc. Se trata de un escenario inspirado en el proceso que llevó a la reversión del primer gran momento de integración internacional bajo el capitalismo industrial, en el período que va de la década de 1880 a la Primera Guerra Mundial –aunque eso no signifique que, en las condiciones que están en vigor en los próximos años, el resultado de este escenario sea una gran guerra.

La crisis financiera y los impactos sobre el ambiente político-institucional internacional

La profundización de la crisis financiera internacional y la intensificación de sus efectos sobre la economía real se hicieron claros a partir de mediados de septiembre de 2008, más precisamente a partir de la quiebra del banco Lehman Brothers en Estados Unidos. La turbulencia que siguió en los mercados internacionales trajo a la luz dos cuestiones relevantes para el debate sobre el nuevo orden internacional: (i) la emergencia de Asia como nuevo polo económico ¿será capaz de neutralizar las tendencias recesivas venidas de la crisis?, (ii) ¿es necesario (o deseable) un nuevo multilateralismo?

Lo que la actual crisis parece estar mostrando es que Estados Unidos continúa con capacidad para alterar los rumbos de la economía mundial y que el crecimiento de los países emergentes, en especial de China, no es inmune a los choques adversos originados en los países desarrollados y tampoco es capaz de neutralizarlos. Aunque la emergencia de los países asiáticos haya agregado al mundo del consumo grandes masas de trabajadores, la diferencia en el patrón de consumo permanece extraordinaria: mientras 1,3 billones de chinos consumieron cerca de US$ 1,20 trillones en 2007, el consumo de los 300 millones de estadounidenses llegó a US$9,7 trillones. Ajustando por la paridad del poder de compra, China hoy responde por solo el 10% de la economía mundial.

La tesis del desacoplamiento parece haber sido vencida. A pesar de que muchas economías emergentes vengan mostrando un grado elevado de resiliencia a la crisis financiera, ellas no escaparán inmunes. China continúa y continuará presentando tasas expresivas de crecimiento económico según los patrones internacionales, pero los efectos de la contracción del consumo en los países desarrollados comienzan a hacerse sentir en aquel país. La desaceleración del consumo en Estados Unidos y en Europa, aun antes del reciente agravamiento de la crisis, ya venía afectando de forma importante las exportaciones chinas, con impactos sobre la rentabilidad de las empresas y sobre los niveles de empleo en el país.

La desaceleración del crecimiento en los principales mercados presiona hacia abajo los precios internacionales de los *commodities* y afecta el desempeño exportador de los países latinoamericanos. La combinación de recesión en Estados Unidos (socio comercial principal de la mayoría de los países de la región) con la caída en los precios de los *commodities*, impulsada también por la reducción del consumo chino, compone un cuadro poco favorable para las economías de América Latina.

En este ambiente en que los gobiernos son llamados a desempeñar un papel más activo para lidiar con la escasez de liquidez en el corto plazo, vuelve a ganar espacio el debate sobre el papel del Estado en la economía y la demanda por un «nuevo multilateralismo». La percepción de que las diversas iniciativas de salvación emprendidas por los gobiernos de países desarrollados serían más eficientes si fueran adoptadas de forma coordinada entre los principales actores, alimentó la demanda por nuevos mecanismos de cooperación. Algunos toman como referencia modelos más modestos, como los acuerdos de la década de la década de 1980 (Plaza y Louvre) –que tenían como objetivo alterar la trayectoria del dólar–, mientras otros tienen objetivos más ambiciosos como la revisión de las instituciones de Bretton Woods. En común, las diferentes corrientes defienden la necesidad de involucrar a los países emergentes en las iniciativas de cooperación.

La reciente convocatoria de una reunión del G-20 por parte del gobierno estadounidense, a la cual se invitó también a los directores de las organizaciones financieras internacionales, es una indicación más de búsqueda de liderazgo para un nuevo modelo de cooperación. El interés en la participación de los países emergentes en estas iniciativas responde no solo al reconocimiento de la contribución que estos países puedan hacer para reducir las tendencias recesivas en la economía mundial, sino también a la preocupación de mantenerlos alineados a los nuevos modelos de política pública y reglamentación de los mercados financieros internacionales, resultado que no puede ser tomado como garantizado.

Gobernantes y autoridades de países emergentes, incluidos China y Brasil, hicieron declaraciones contundentes con respecto a los problemas de gobernabilidad del sistema financiero internacional. Mientras China parece más preocupada en adoptar medidas para evitar el exceso de desaceleración de su economía doméstica, el gobierno brasileño adopta acciones de corto plazo para lidiar con la escasez de liquidez, al mismo tiempo que busca ocupar espacio en el debate internacional. Los países emergentes parecen poco preparados para contribuir de forma propositiva en la discusión de un nuevo modelo para la cooperación internacional, pero ciertamente están en forma individual más preparados para identificar sus intereses en el nuevo ambiente y adoptar posturas de veto a iniciativas que no sean convergentes con sus objetivos.

3. América Latina: evolución dispar y divergente

La actual crisis financiera internacional encontró a las economías latinoamericanas en condiciones mucho mejores que las prevalentes en la década de 1980 para enfrentar las turbulencias resultantes de la escasez de crédito y de la fuga de capitales. Aun así, se observa una creciente diferenciación tanto en los indicadores económicos como en las estrategias de política económica que vienen siendo adoptadas por los países de la región en el período reciente.

Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década actual se observó una convergencia de modelos de políticas macroeconómicas en América Latina que promovieron la apertura comercial, la reducción de la presencia del Estado en la economía y el ajuste en las cuentas públicas. Estas reformas liberales generaron un ambiente de tasas de inflación reducidas, mejoría del perfil de las cuentas fiscales, disminución y, en muchos casos, eliminación de la deuda externa líquida, y aumento del grado de apertura comercial, medido por la participación de los flujos de comercio en el PIB de las economías.

La mejoría del ambiente macroeconómico no produjo los efectos esperados en términos de crecimiento económico y mejoría de la distribución de renta. Con excepción del período más reciente (post-2003), el crecimiento económico promedio de la región fue mediocre a lo largo de las últimas dos décadas.

El nuevo patrón de desarrollo de la región se caracterizó por la escasa generación de empleos y tendencias distributivas adversas. El crecimiento económico reciente experimentado por los países de la región mejoró los indicadores de distribución de renta y pobreza, pero no fue capaz de recuperar el deterioro en los indicadores sociales registrados en el período anterior.

Aun antes del agravamiento de la crisis financiera del último año, reaparecen, en algunos países, señales de inestabilidad macroeconómica. Aunque las economías de la región continúen creciendo a tasas expresivas –con excepción de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Haití, México y Nicaragua, todos los países de la región presentaron tasas de crecimiento del PIB superiores a 5% en 2007–, presiones inflacionarias significativas en algunos países ya venían turbando las perspectivas hasta entonces favorables de evolución del cuadro macroeconómico.

Estas presiones, que venían afectando principalmente a Argentina y Venezuela, se suman ahora a la incertidumbre relacionada con los impactos de la crisis inmobiliaria estadounidense y del aumento de los precios de los *commodities* sobre la sustentabilidad del crecimiento económico de los países de la región.

Es en este ambiente que la revisión de estrategias de desarrollo tiene lugar en algunos países de América Latina, sobre todo en aquellos que adoptaron un sesgo maximalista en las reformas liberales emprendidas a partir de mediados

de los años 80. En los últimos años, algunos gobiernos de la región han promovido profundas reformas, adoptando modelos económicos de corte nacionalista y estatista, reduciendo el papel de la iniciativa privada y de las inversiones extranjeras como motores del crecimiento económico. En este proceso, también los esquemas de integración, inclusive los intrarregionales, son cuestionados debido a su carácter exclusivamente comercial y son percibidos como parte del *framework* de política que dominó los años 90.

Tendencias en la economía real: crecimiento y diversificación de exportaciones

El desempeño económico de la región en los últimos 20 años estuvo fuertemente influenciado por factores externos en un ambiente de mayor apertura económica propiciada por las reformas liberalizantes de las décadas de 1980 y 1990. Esta influencia vino por dos vías: (i) el crecimiento y la volatilidad del mercado internacional de capitales en un contexto de apertura de las cuentas de capitales de los países latinoamericanos y (ii) el aumento del grado de apertura comercial, tornando mayor la vulnerabilidad de algunos países a variaciones significativas en los términos de intercambio. A pesar de la diversificación de la estructura de exportaciones observada en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 20 años, la elevación sin precedentes de los precios de los *commodities* en la presente década fue una fuente de perturbación para casi todos ellos.

Después de un largo período en que sufrieron pérdida de participación en el comercio mundial (desde el inicio de la década de 1960 hasta el final de la década de 1980), las exportaciones de los países latinoamericanos experimentaron una recuperación expresiva, lo que permitió a la región recuperase de la situación de 45 años atrás. A partir de 2003, el crecimiento del valor de las exportaciones de la región fue en gran parte impulsado por el alza de precios de los productos básicos. Pero la dinámica exportadora de los países latinoamericanos resultó muy variada. Brasil y México fueron los países más dinámicos, mientras que los menos dinámicos fueron Venezuela, los centroamericanos y los demás del MERCOSUR. Los países andinos, con excepción de Venezuela, perdieron participación en los años 80, pero la recuperaron en los últimos 15 años.

Aunque haya crecido desde el inicio de la década de 1990, el comercio intrarregional continúa siendo relativamente reducido, especialmente si se compara con otras regiones del mundo. Partiendo de una participación de 13,9% en el total de las exportaciones latinoamericanas en 1990, las exportaciones intrarregionales tuvieron su auge en 1998, cuando llegaron a representar el

20,2% del valor total exportado por América Latina. En los últimos años este porcentaje se ha situado en torno al 17%.

La región es relativamente más importante como destino de exportaciones para los países centroamericanos (participación estable oscilando entre el 17% y 18% desde mediados de la década de 1990) y menos importante para los países andinos (participación en torno del 10% en esta década). Para los países del MERCOSUR, la relevancia de la región presentó una expresiva volatilidad en este período. América Latina absorbía el 9% de las exportaciones del bloque en 1990, luego pasó a representar el 25% en 1998 y cayó a cerca del 13% desde 2004. Estos resultados están muy influenciados por el peso de las importaciones brasileñas en el conjunto de las exportaciones del MERCOSUR.

América Latina es el principal destino de las exportaciones de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Brasil, Perú y Chile son más independientes de la región y tienen una composición diversificada y poco concentrada en términos de destino de sus ventas externas. Con excepción de Cuba, la mayoría de los países de la región tienen a Estados Unidos como principal socio comercial.

En los últimos 20 años, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos básicos se mantiene prácticamente constante, mientras que para las manufacturas se verifica una nítida tendencia de alza, impulsada en buena medida por el dinamismo de las exportaciones mexicanas de productos de mayor contenido tecnológico durante la década de 1990.

Mientras aumentaba la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos manufacturados, caía la participación de la región en el PIB industrial mundial, es decir, en el valor agregado manufacturero (Ocampo 2008). Estas trayectorias en sentidos opuestos indican que los productos manufacturados exportados por la región se caracterizan por su bajo valor agregado.

La tendencia de ganancias de participación latinoamericana en las exportaciones mundiales de manufacturados se revierte en los primeros años de la presente década, con una ligera pérdida en el bienio 2001-2002 y estabilización a partir de 2003. En los productos primarios ya se observa una expresiva recuperación de la participación de la región en el comercio mundial, alimentándose la percepción de que está habiendo una «reprimarización» de la pauta exportadora de América Latina.

Este proceso es impulsado por el expresivo crecimiento del comercio Sur-Sur en la década actual. Si esta tendencia contribuyó a una mayor diversificación de las exportaciones latinoamericanas en términos de socios comerciales, reduciendo la dependencia de los países del Norte, la fuerte dinámica presentada en el comercio con los países del Este Asiático favoreció el aumento de la participación de los productos básicos en la pauta exportadora latinoamericana.

Mientras el comercio intrarregional está compuesto principalmente por productos de mayor valor agregado, el comercio con los países asiáticos se caracteriza por la importación de productos manufacturados y por la exportación de productos básicos y semimanufacturados.

Diferencias en la estructura exportadora en el Norte y en el Sur de América Latina

El proceso de diversificación de las exportaciones de las dos décadas pasadas tiene características muy diferentes en las distintas subregiones de América Latina. La economía mexicana ha experimentado un importante crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados de elevado contenido tecnológico, pero también con elevado contenido importado. Las exportaciones de estos productos, producidos en su mayoría en las zonas de maquila al norte del país, se destinan prioritariamente al mercado estadounidense.

Algunos de los países centroamericanos desarrollan enclaves de producción de manufacturas con características semejantes a las mexicanas, pero tienen sus exportaciones más concentradas en los servicios, especialmente de turismo, y en productos primarios o manufacturas intensivas en recursos naturales.

En el otro extremo está Brasil, país que ya contaba con una estructura exportadora más diversificada que la mayoría de los demás de la región, pero que no presenta alteraciones significativas en este período. Los demás países sudamericanos mantuvieron predominantemente la estructura tradicional de comercio, exportando productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales y en escala de producción. El comercio intrarregional en América del Sur es más diversificado, con mayor participación de productos manufacturados intensivos en tecnología que el padrón de las exportaciones extrarregionales.

En función de los diferentes patrones de especialización productiva y de diversificación de las canastas exportadoras, la expresiva elevación de los precios de los productos primarios en los últimos años afectó de forma también desigual la composición de las ventas externas de los países de la región. En México y en los países centroamericanos, que venían diversificándose en dirección de las manufacturas de intensidad tecnológica media y alta, el impacto del aumento de los precios de los *commodities* es pequeño.

En los países del Sur, especialmente Argentina, Chile, los demás andinos y en menor grado Uruguay y Paraguay, que ya se caracterizaban por una elevada concentración de exportaciones en bienes basada en recursos naturales, se amplía la participación de los productos básicos en la canasta exportadora. En Brasil, este proceso también se hace sentir, aunque con intensidad mucho menor que la observada en los demás países de la subregión.

La diversificación de la canasta en términos de regiones de destino de las exportaciones también presenta importantes diferencias cuando se consideran las subregiones latinoamericanas. Mientras las exportaciones de los países del Norte son fuertemente dirigidas al mercado estadounidense, las ventas de los sudamericanos presentan una importante diversificación, que supera a la mayoría de las demás regiones del mundo.

En resumen, de forma algo caricaturesca se puede afirmar que los países del Norte de América Latina tienen canastas de exportaciones más intensivas en manufacturas y en servicios, y más concentradas en términos de mercados de destino, mientras que para los países del Sur los productos primarios tienen mayor relevancia y los mercados de destino son más diversificados. Evidentemente, hay diversos matices entre los países dentro de cada subregión y muchas veces se encuentra mayor convergencia entre México y Brasil, por ejemplo, que entre cada uno de estos países y sus vecinos inmediatos.

Volatilidad de los precios de los *commodities*: impactos desiguales

La alta volatilidad de los precios de los *commodities* experimentada en los últimos años afecta de forma importante a todos los países de la región, aunque sus impactos sean muy diferentes entre grupos de países. En algunos países se observa una expresiva mejoría de los términos de intercambio, mientras en otros hay un fuerte deterioro. En común existe la fuerte incertidumbre respecto de la estructura de precios relativos que emergerá de la crisis actual y respecto del menú de políticas más adecuadas para el largo plazo.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL (2008d), hay por lo menos tres canales de transmisión de la volatilidad de los precios internacionales sobre los indicadores económicos de los países de la región.

1. Términos de intercambio: los efectos dependen del tipo de inserción internacional de los países. Para la mayoría de los centroamericanos hay un empeoramiento de los términos de intercambio que resultan del alza de los precios de los productos básicos. Para los demás países se observa una mejoría en los términos de intercambio. A pesar de los efectos positivos sobre la balanza comercial de los países ganadores, esta mejoría tuvo como efectos colaterales una persistente tendencia a la valorización de la tasa de cambio, acompañada de reducción de la competitividad de las exportaciones no tradicionales. Estos efectos reencendieron el debate en algunos países de la región acerca del síndrome de la enfermedad holandesa y acerca de los instrumentos adecuados para mitigar sus efectos.

2. Finanzas públicas: en los países ganadores la discusión se centra en cómo aprovechar mejor el excedente de renta fiscal generada por el *boom* de las exportaciones de productos primarios. En los países perdedores aumentan las presiones sobre los gastos públicos resultantes de la necesidad de mitigar los impactos sociales del aumento de los precios de los alimentos y de la energía.
3. Pobreza y desigualdad: en todos los países surge la preocupación respecto de las presiones inflacionarias resultantes del alza de precios de los alimentos y de la energía, con impactos más severos sobre las clases más pobres.

En los países ganadores ganó espacio el debate sobre los estímulos a la mayor especialización resultantes del aumento de los precios de los *commodities*. En un ambiente marcado por la incertidumbre y por la elevada volatilidad, impulsada por la debacle de los mercados financieros internacionales, los riesgos de la mayor especialización se tornan todavía más significativos.

Los impactos del alza y de la volatilidad de los precios sobre los países de la región son variados, pero abren nuevas posibilidades de cooperación e integración regional, teniendo en vista las evidentes complementariedades existentes. De acuerdo con Ocampo (2008), en la región existen por lo menos tres situaciones diferentes: (i) importadores netos de alimentos y combustibles, (ii) exportadores netos de alimentos e importadores de combustibles, e (iii) importadores de alimentos y exportadores de combustibles.

Un proceso de integración regional que eliminase barreras al comercio y estimulase el desarrollo de infraestructura de transportes y de integración energética, podría estimular el aprovechamiento de las complementariedades y contribuir a mitigar los efectos negativos resultantes de la volatilidad de precios y de la incertidumbre del ambiente económico internacional.

IED: la emergencia de las translatinas

Según la CEPAL (2008a), la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe llegó a US$ 105,9 billones en 2007, lo que significó un volumen sin precedente y un crecimiento del 46% en relación al año anterior. América del Sur respondió por la mayoría de este crecimiento, aunque las inversiones en México y en el Caribe también hayan aumentado considerablemente.

Brasil, México y Chile son y fueron los principales destinos de las inversiones extranjeras directas en 2007, en términos de valor, pero en términos de crecimiento, las mayores tasas fueron observadas en El Salvador, Chile y Brasil. Considerando la relación entre el IED y el PIB, las mayores tasas se observan en los países centroamericanos.

En los últimos años, el crecimiento de la IED de las empresas denominadas «translatinas» ha llamado la atención. Este movimiento, que comenzó a intensificarse a partir de 2003, llegó a su auge en 2006, cuando alcanzó los casi US$ 40 billones. En 2007, estos flujos se redujeron significativamente, pero se mantuvieron arriba de los observados en 2004 y 2005.

De acuerdo con Goldstein y Hernández (2007), la IED de los países en desarrollo pasó de un valor promedio anual de US$ 53 billones en 1992-1998 a US$ 85 billones en 1999-2004. La IED de estos países creció más que los flujos originados en los países desarrollados a partir de 2003. En 2005 y 2006, los flujos provenientes de los países en desarrollo fueron cerca de 17% del total de los flujos mundiales, habiendo caído a 12% en 2007.

La IED de los países en desarrollo es mayoritariamente intrarregional. Es decir, las transnacionales de estos países acostumbran invertir primero en los países vecinos, con los cuales existen vínculos culturales y comerciales más sólidos, para después expandir sus actividades al resto del mundo. Pero los volúmenes de inversiones intrarregionales son bien diferentes, según las regiones en desarrollo. En el promedio del período 2002-2004, la inversión anual intrarregional fue de US$ 48 billones en Asia, y de US$ 2,7 billones en América Latina (UNCTAD 2008).

Los países de la región con mayor relación entre la IED y el PIB en 2007 fueron Chile, Venezuela y Costa Rica. Para México, Brasil y Argentina estas tasas quedaron ligeramente debajo del promedio general de América Latina.

Países como Chile y Argentina vienen revelando mayor grado de internacionalización de sus economías cuando se comparan con Brasil, principalmente a partir de 2002, en el caso de Argentina, y a partir de 1998, en el caso chileno. El tamaño del mercado doméstico parece hacer diferencia en las estrategias de internacionalización de las empresas, cuando se comparan los tres países.

Mientras tanto, países como México, China y República de Corea, presentan grados de internacionalización todavía menores que sus economías, cuando se confrontan con la economía brasileña. En el caso de México, la clara concentración de sus operaciones comerciales en Estados Unidos justificaría la baja inversión, ya que sería prácticamente el único mercado en ser atendido y en el cual existen facilidades de acceso.

Aunque el volumen de inversiones en el exterior haya caído en 2007, continúa el proceso de inversiones de empresas latinoamericanas en el exterior. La caída en el último año se explica en buena medida por el hecho de que la compra de la empresa canadiense INCO por la brasileña Vale, habría inflado los números de 2006 (CEPAL 2008a).

A diferencia de sus pares asiáticos, las transnacionales latinoamericanas tienen poca presencia en sectores de alta tecnología como automóviles, aparatos

electrónicos y equipos de telecomunicaciones. La fuerza de las empresas de la región está concentrada en empresas de sectores intensivos en recursos naturales. De acuerdo con la CEPAL (2008a), estas empresas fueron lentamente agregando valor a sus productos. Muchas empresas también aprovecharon el crecimiento interno de mercados de la región para conquistar nuevos nichos de mercado en países vecinos o próximos.

La continuidad de este proceso podrá verse afectada por la reducción de crédito resultante de la crisis financiera internacional, así como por la desaceleración del crecimiento económico en la región, en el caso de que este asuma una magnitud relevante. Otro factor que podrá afectar la inversión de las translatinas en la misma región se refiere a los cambios en el ambiente doméstico en países en los cuales las empresas brasileñas, que son el principal motor de este proceso, vienen invirtiendo de forma expresiva en los últimos años. Problemas recientes enfrentados por algunas empresas brasileñas en Bolivia y Ecuador, por ejemplo, pueden desestimular tales inversiones.

El influjo de inversiones extranjeras en la región también podrá ser seriamente afectado por la crisis internacional. Según la CEPAL (2008a), las inversiones más afectadas serán aquellas dirigidas a la producción de manufacturas para exportación al mercado norteamericano, localizada principalmente en México y en los países del Caribe. En los demás países el impacto deberá depender más del grado de contagio de la crisis sobre los niveles de crecimiento económico en la región (para el caso de las inversiones en busca de mercados consumidores) o del crecimiento de la economía mundial y sus efectos sobre la demanda por recursos naturales.

La agenda de integración en América Latina

En América Latina, la década de 1990 se caracterizó por la intensa actividad en el área de las negociaciones comerciales intrarregionales. Por un lado, acuerdos de integración y procesos de liberalización preferencial preexistentes adquirieron un renovado dinamismo. Esto es particularmente claro en el caso de los acuerdos bilaterales negociados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En los años 90, estos acuerdos se tornaron más ambiciosos y abarcadores, configurando lo que se denominó «la tercera generación» de los acuerdos ALADI.

Por otro lado, la dimensión subregional ganó relevancia como eje de desarrollo de acuerdos de integración explícitamente dirigidos a la generación de formas más profundas de integración, como las uniones aduaneras y los mercados comunes. Al Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a la Comu-

nidad Andina de Naciones (CAN), que ya habían explicitado estos objetivos en la década de 1960, se unió el MERCOSUR, creado en 1991 a partir de una iniciativa originalmente bilateral, que involucró a Brasil y Argentina.

El regionalismo de los años 90 se distingue de lo que precedió en América del Sur, principalmente por estar vinculado a un contexto político de revisión de los proyectos nacionales de desarrollo apoyados en la industrialización proteccionista. En el área de política comercial, esta revisión se tradujo en la apertura unilateral en relación al resto del mundo e incluyó iniciativas diversas de negociación comercial en los ámbitos bilateral y subregional. Además de las políticas comerciales liberalizantes, el nuevo regionalismo –también denominado «regionalismo abierto»– tenía objetivos ambiciosos en el área de comercio de bienes (la eliminación de las tarifas preferenciales) e integraba a su agenda otros temas hasta entonces ausentes de la agenda intrarregional, como el comercio de servicios, las inversiones, etc.

En los últimos años, los esquemas de integración subregional han pasado por transformaciones relevantes, con marcados contrastes entre las tendencias en el Norte y en el Sur de la región. Mientras en América Central la negociación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos (CAFTA) parece estar impulsando la renovación del esquema de integración centroamericana, en América del Sur se observa una creciente tendencia a la fragmentación en los acuerdos de integración comercial. Los acuerdos bilaterales firmados por algunos de los países de la subregión con Estados Unidos han representado un factor adicional para alimentar la fragmentación.

Los esquemas subregionales de unión aduanera

a) MERCOSUR

El MERCOSUR es un proceso de integración subregional de la década de 1990 y constituye un claro ejemplo de inclinación formal por un proyecto de unión aduanera. La opción por este formato fue fuertemente influenciada por las preferencias comerciales y por consideraciones de política externa de Brasil. De hecho, las motivaciones brasileñas para promover el modelo de unión aduanera para el MERCOSUR estaban centradas en la preservación de mercados y en el fortalecimiento del poder de negociación del país para negociar con los países del Norte, sobreponiéndose a la lógica de la integración económica con el aprovechamiento de las economías de escala y de ámbito, y con la consiguiente especialización y ganancias de eficiencia de las cadenas productivas.

Esto parece confirmarse cuando se observan los modestos avances obtenidos por el proyecto en la implementación efectiva de la Tarifa Externa Común (TEC) y por la poca atención atribuida por Brasil a los *trade off* que, desde el punto de vista de los países pequeños del bloque, podrían justificar la adopción del modelo de unión aduanera. En este sentido, Argentina y los dos socios menores del bloque se comportaron como *regime-takers*, aceptando la hegemonía brasileña en la definición del modelo de integración y de la TEC del bloque.

Dadas las características de la TEC negociada en 1994 –la cual prácticamente reproducía la tarifa de Brasil–, los países menores concentraron esfuerzos de negociación en el establecimiento de mecanismos transitorios que les permitiesen mantener prácticas e instrumentos que serían incompatibles con la tarifa acordada en el bloque y con la idea de una política comercial común.

Las dificultades para manejar una política comercial común se revelan nítidamente en las negociaciones externas del bloque. En las negociaciones de los países del MERCOSUR con otros miembros de la ALADI, en las cuales –a excepción de las negociaciones llevadas a cabo a mediados de los años 90 con Bolivia y Chile– prevaleció la lógica de la negociación bilateral de cada país del bloque.

Ya las negociaciones del MERCOSUR con los demás miembros de CAN se arrastraron por varios años y solo concluyeron siguiendo una lógica de intercambio de concesiones esencialmente bilateral. Las preferencias crecientes negociadas en forma bilateral serán «multilateralizadas» al final de los períodos de desgravamen negociados (bilateralmente), pero eso solo significa que durante esta fase (que en algunos flujos bilaterales se extiende hasta el final de 2018) los acuerdos firmados introducen nuevas perforaciones a la TEC del MERCOSUR.

En el caso de las negociaciones con México, la lógica bilateral prevaleció con todavía mayor claridad. Brasil y Argentina tienen con aquel país acuerdos de preferencias fijas aplicadas a un número limitado de productos y Uruguay posee un acuerdo de libre comercio que contempla, del lado uruguayo, un número expresivo de excepciones al desgravamen total de tarifas (13% de los ítems tarifarios).

Las negociaciones del MERCOSUR solamente se hicieron en bloque en el caso de aquellas que involucraban a países desarrollados y, en particular, las negociaciones de la ALCA y con la Unión Europea. En ambos casos, el MERCOSUR negoció en bloque, aunque con muchas tensiones internas, y en ambos casos las negociaciones no se concluyeron y no solo –o principalmente– en función de las tensiones interbloque.

No parece haber perspectivas de corto plazo para que se avance en la dirección de superar los obstáculos que existen en el camino del bloque para este modelo de integración. Frente a las quejas crecientes de los países pequeños, se renuevan los plazos transitorios en que seguirán vigentes regímenes especiales de importación y excepciones a la TEC, y la misma Argentina –cuya política económica se orienta cada vez más por el sesgo «mercado internista» y proteccionista– parece desinteresarse de la agenda de profundización de la unión aduanera y de la actuación en bloque en los frentes externos de negociación.

El cuadro se complica todavía más al integrar al análisis la entrada de Venezuela en el MERCOSUR. Son evidentes las dificultades para que se incorpore al bloque un país con características económicas muy diversas de las que prevalecen en los cuatro miembros originales, tanto en términos de la estructura productiva, como de prioridades de política económica y comercial. La ausencia de avance en las negociaciones entre los cuatro miembros y Venezuela en torno a la liberalización total del comercio entre ellos y de la adaptación de la tarifa venezolana a la TEC, confirman las previsiones acerca de las dificultades para integrar efectivamente a Venezuela al bloque.

La entrada en vigencia del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR y la participación de Venezuela como miembro pleno dificultará tanto la profundización de la agenda interna de la unión aduanera como los progresos en las negociaciones externas del bloque.

Si los objetivos de unión aduanera están lejos de ser alcanzados, fue en la libre circulación de bienes donde el bloque más avanzó. Con excepción del azúcar y de los automóviles, está en pleno funcionamiento el área de libre comercio. El proceso de integración contribuyó al aumento de la participación del bloque como destino de las exportaciones de sus miembros, pasando del 8,9% en 1990 al 14% en 2007.

Mientras tanto, la importancia del bloque como destino de las exportaciones es muy variada entre los socios: es elevada para Paraguay, promedio para Argentina y Uruguay y relativamente pequeña para Brasil.

b) La Comunidad Andina de Naciones (CAN) [2]

Desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, los países andinos incorporaron el objetivo de constituir una unión aduanera. El compromiso original

---

[2] El bloque estaba originalmente formado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se incorporó al bloque en 1973 y se retiró en 2006. Chile abandonó el grupo en 1976.

anticipaba que la adopción de una TEC se haría en dos etapas: en la primera sería adoptada una tarifa externa común mínima, aprobada en 1970, y en la segunda se completaría el proceso de implementación de la TEC. La primera etapa se cumplió parcialmente, mientras la segunda nunca fue implementada.

En sus dos primeras décadas de existencia, la CAN tuvo innumerables dificultades para avanzar en la implementación de sus objetivos comerciales. Tanto la liberalización comercial interbloque como la constitución de una unión aduanera avanzaron poco. Los principales progresos del bloque fueron observados en el campo institucional.

En línea con el llamado nuevo regionalismo, a fines de la década de 1980 el bloque introdujo reformas importantes, extendiendo plazos y acogiendo nuevos compromisos con el objetivo de implementar un área de libre comercio hasta 1994 y de simplificar la TEC. A pesar de esto, persistieron los problemas para avanzar en la unión aduanera.

Así como en el caso del MERCOSUR, las negociaciones comerciales externas también reflejaron las dificultades de implementación de la política comercial común. En 1997, Bolivia firmó el acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, cuando Colombia y Venezuela ya habían negociado un acuerdo de libre comercio con México (G-3) en 1994.

Las tensiones en torno a la política comercial común de la CAN culminaron con la decisión de dar flexibilidad a cada uno de sus miembros para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países de forma independiente del bloque. Esta opción permitió que Colombia, Perú y Ecuador iniciaran negociaciones de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, habiendo terminado los dos primeros estas negociaciones en 2006.

En aquel año, en función de divergencias en cuanto a los rumbos tomados por el bloque, pero también de consideraciones ideológicas, Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y abandonó la CAN. Curiosamente, ese mismo año Chile inició negociaciones con el bloque para convertirse en un miembro asociado (ver Bouzas et al. 2008).

c) El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Caminando en la dirección opuesta de las dos experiencias descritas arriba, el MCCA parece ganar nuevo impulso tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América Central con Estados Unidos (CAFTA). Las negociaciones de este acuerdo se extendieron de 2002 a 2004, habiendo sido ratificado en 2006. Casi simultáneamente, los países centroamericanos buscaron profundizar

su esquema de integración subregional, definiendo en 2002 un plan de acción para implementar la unión aduanera.

Además de los avances en la dirección de una unión aduanera, el MCCA promovió diversas iniciativas para la eliminación de barreras al comercio, las que permanecían entre los países del bloque. Estos esfuerzos parecen haber contribuido al crecimiento del comercio interbloque en los últimos años.

Ha habido una interacción dinámica entre las actividades resultantes de la necesaria adaptación a la implementación del CAFTA con los esfuerzos para implantar una unión aduanera en el bloque (CEPAL 2006). En muchos casos, los avances son el resultado de las iniciativas ya previstas en el plano de acción definido en 2002, pero en ausencia de normativas comunes en muchas áreas se establecieron reglas comunes a partir de los compromisos negociados en el CAFTA.

En 2006, las excepciones a la TEC del bloque representaban solo el 5,4% del universo tarifario. Aunque este número pueda ser elevado para la constitución de una unión aduanera efectiva, en comparación con la situación de las demás uniones aduaneras latinoamericanas, representa un progreso notable.

UNASUR, ALBA y ELC: ¿es posible avanzar en la integración económica regional?

Desde el año 2004 están en marcha tres iniciativas que avanzan por senderos diferentes, pero que tienen en común el objetivo de organizar nuevas formas de integración regional con objetivos más amplios que los definidos por los esquemas de integración subregional actualmente en vigencia. Mientras la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) fueron constituidas con ambiciones de promover la integración política y social de la región, el Espacio de Libre Comercio (ELC) de ALADI tendría como objetivo racionalizar y profundizar la integración comercial.

Como se verá a continuación, la UNASUR y el ELC de ALADI no son contradictorios entre sí e incluso podrían ser complementarios. Entonces, la ALBA se fundamenta en la visión de que los acuerdos de integración con agenda tipo NAFTA responden a los intereses de las empresas transnacionales y van al encuentro de los intereses de los pueblos latinoamericanos. Son precisamente los países que ya adhirieron a ALBA y que son al mismo tiempo miembros de la ALADI los que están impidiendo que haya progreso en las negociaciones del ELC.

a) El ELC de ALADI: difícil consenso

La ALADI abriga una red de acuerdos subregionales y bilaterales que involucran a todos los países sudamericanos, México y Cuba. Los acuerdos negociados al amparo del Tratado de Montevideo, de 1980, evolucionaron significativamente en las dos décadas de existencia de la ALADI. En los acuerdos llamados de primera generación se negociaban los patrimonios históricos de los acuerdos bilaterales, herencias del período de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Entre 1985 y 1990 emergieron los acuerdos de segunda generación, comerciales y de complementación económica, de ámbito bilateral, y en los cuales los países ampliaron significativamente el universo tarifario negociado y profundizaron los niveles de preferencias bilaterales. Finalmente, la década de 1990 se caracterizó por la difusión de los acuerdos de tercera generación, cuya meta era llegar al libre comercio entre las partes, usando procesos de desgravamen automáticos del universo tarifario, además de incorporar nuevos temas, como inversiones, servicios, etc.

La tercera generación de acuerdos de la ALADI –influenciada por la ola de «regionalismo abierto» de la década de 1990– se basa en cronogramas automáticos de desgravamen y tiene como objetivo la concretización de áreas de libre comercio. Los acuerdos firmados en 2003 entre países del MERCOSUR y de la CAN redujeron sustancialmente el número de corrientes bilaterales no cubiertas por áreas de libre comercio. En la gran mayoría de los flujos bilaterales de comercio, el grado de liberalización ya alcanzado por estos acuerdos a partir de 2006 es muy significativo y los cronogramas de desgravamen preveen movimientos adicionales de liberalización a lo largo de los próximos 10 años.

Aunque los acuerdos de tercera generación prevean el desgravamen automático y lineal para la mayoría de los ítems del universo tarifario, ellos establecen tratamiento diferenciado para los productos considerados sensibles, además de excepciones a la liberalización. Los sectores exceptuados o considerados sensibles a los acuerdos de nueva generación de la ALADI son sectores tradicionalmente regulados o cuyo proceso de liberalización es fuertemente limitado, también en el comercio internacional, lo que indica que las restricciones impuestas por los países de la ALADI al comercio entre ellos reproducen, en buena medida, el patrón identificado en el comercio internacional.

En lo que se refiere a las reglas y disciplinas adoptadas por los diferentes acuerdos de tercera generación, prevalece un cuadro de escasez de normas y reglas que caracteriza la dimensión regional (normativas ALADI), y la heterogeneidad –de cobertura y contenido de las normas– que se observa entre los acuerdos subregionales y bilaterales. También es notable que la mayoría de los acuerdos de tercera generación esté esencialmente constituida por disposiciones relativas al comercio de bienes, con excepción de los acuerdos que

tienen como referencia el NAFTA. La especificidad de los acuerdos inspirados en el NAFTA se traduce no solo en atención a disposiciones y a arquitecturas diversas de las que adoptan los acuerdos que siguen el modelo multilateral, sino también en la inclusión en el ámbito del acuerdo de temas que no son objeto de acuerdo multilateral (inversiones, compras gubernamentales, etc.).

Este panorama revela un cuadro poco promisorio en términos de la capacidad de los actuales acuerdos preferenciales para promover crecimiento relevante del comercio intrarregional en los próximos años. Este cuadro se agrava cuando se toma en cuenta que algunos de los países diferentes de los países miembros (México, Chile, Perú y Colombia) ya negociaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y/o con la Unión Europea, en los cuales hicieron concesiones más amplias y con cronogramas de implementación más cortos que los definidos en sus relaciones preferenciales en la región.

La propuesta de constitución de un ELC que reúna a los países de la ALADI viene siendo discutida en el ámbito de la Asociación hace varios años y fue formalmente incorporada a sus objetivos en octubre de 2004. A pesar de contar con propuestas detalladas para avanzar en la constitución del ELC, la ALADI ha encontrado dificultades para articular consensos mínimos entre sus miembros y progresar en esa dirección.

Hay por lo menos tres visiones distintas entre los países miembros: (i) aquellos que ya tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y que defienden que el ELC asuma el modelo del NAFTA; (ii) los que defienden modelos de liberalización más modestos, entre los cuales se encuentra el Mercosur; y (iii) los que no tienen interés en avanzar en la liberalización comercial y que defienden una agenda alternativa para la integración regional. Estos últimos son los países que integran la ALBA.

Entre el lanzamiento de la propuesta de constitución del ELC y nuestros días, se verificó un cambio significativo en el ambiente político en que se procesan las negociaciones comerciales, y tal cambio «empuja» las negociaciones en la región a otros modelos y paradigmas que se pretenden afirmar criticando el regionalismo abierto y sus resultados. Es decir, la propuesta de constitución de un ELC ALADI se parece cada vez más a un proyecto de los años 90 dislocado, en una década de revisionismo explícito en relación a los modelos de política doméstica y externa dominantes en aquel período.

b) UNASUR: el regionalismo posliberal en acción

Después de más de tres años de negociaciones, el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) fue firmado el día 23 de mayo

de 2008, incorporando objetivos amplios y ambiciosos. La amplitud de la agenda es reveladora de las dificultades que el proyecto enfrentó para atender las variadas demandas de los diversos participantes. A lo largo de estos años se observó una tendencia a la incorporación de diversos temas, de naturaleza social, política y cultural, diluyendo las cuestiones de naturaleza comercial.

El Tratado establece como objetivo general de la UNASUR la construcción de un espacio de integración y unión en los ámbitos cultural, social, económico y político entre sus pueblos, priorizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con vistas a eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Además del objetivo general, el Tratado lista 21 objetivos específicos, de los cuales el primero es el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados miembros, que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración sudamericana y la participación de la UNASUR en el escenario internacional.

Las cuestiones relativas a la integración económica y comercial aparecen en el decimoprimer objetivo específico: la cooperación económica y comercial para avanzar y consolidar un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza.

Aunque se atribuya al Consejo de Delegados la misión de compatibilizar y coordinar las iniciativas de la UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional con el objeto de conseguir complementariedad de esfuerzos, no hay claridad sobre el papel de la UNASUR en relación a los temas comerciales y a la convergencia de los esquemas subregionales de integración.

La falta de prioridad conferida a los temas comerciales coloca en discusión la cuestión del «foco» del proceso de integración. La pérdida del foco, a través de la expansión ilimitada de la agenda, fue una reacción que refleja las dificultades para avanzar en la agenda comercial.

La evolución de las negociaciones hasta la conformación de la UNASUR sugiere que más allá de una convergencia táctica en torno a los grandes trazos de un diagnóstico posliberal de los procesos de integración típicos de los años 90, las posiciones nacionales en relación a objetivos, métodos y prioridades también registran marcadas (y eventualmente irreconciliables) divergencias. Estas se traducen, en amplia medida, en el hecho de que los países de la región atribuyen al proyecto funcionalidades políticas diversas y hasta inclusive divergentes.

c) La ALBA contra la ALCA

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) surge de una articulación entre los gobiernos de Venezuela y de Cuba, y se presenta como una propuesta de integración que tiene como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza y la exclusión social, respondiendo a los intereses de los pueblos de la región en contraposición a la ALCA, que respondería a los intereses del capital transnacional.

A la iniciativa bilateral Venezuela-Cuba adhirieron Bolivia, Nicaragua, República Dominicana y Honduras. La esperada adhesión de Ecuador no se ha confirmado hasta el momento. Los discursos y documentos oficiales divulgados enfatizan el carácter de cooperación de los mecanismos que constituirán la base de ALBA. Estos mecanismos incluyen la creación de un banco de ALBA, cooperación en el área de las comunicaciones y en diversos programas sociales.

En su VI Reunión de Cúpulas, en enero de 2008, los miembros de ALBA firmaron una declaración en la que afirman que la iniciativa representa una alianza política estratégica para la construcción de un nuevo modelo de integración y unión que constituiría una ruptura con la «visión economicista clásica de la integración y de la cooperación internacional».

La ALBA pretende refundar las relaciones económicas de los países latinoamericanos. Sus principios chocan con los objetivos de profundización de la integración económica a partir de los esquemas inspirados en los modelos de tercera generación desarrollados en los años 90. Luego, los miembros de ALBA no apoyaron el proyecto de creación de un ELC en ALADI. Más difícil es entender la incorporación de los dos miembros centroamericanos (Nicaragua y Honduras) al proyecto, teniendo en consieración que estos países están integrados al MCCA e involucrados en la implementación del acuerdo de libre comercio del bloque con Estados Unidos.

Fragmentación de políticas económicas y heterogeneidad de las estrategias de inserción internacional

Aunque la evolución reciente del escenario internacional ofrezca oportunidades para la cooperación y estrechamiento de la integración regional, son crecientes las dificultades de convergencia de visiones en torno a un emprendimiento común que tenga instrumentos relevantes para inducir el aprovechamiento de estas oportunidades. La desaparición de la «convergencia liberal» de las políticas económicas y de inserción internacional de la década de 1990, da lugar a la adopción de estrategias diversas –e incluso divergentes.

Por un lado, algunos países buscan ampliar su integración a la economía internacional implementando políticas de apertura comercial para bienes y servicios, y de estabilidad de reglas y protección a las inversiones extranjeras. Estos son los países que negociaron o gustarían de iniciar negociaciones con Estados Unidos y que, con excepción de Chile y de México, forman parte de esquemas subregionales de integración que pretenden ser uniones aduaneras. Además de esto, la emergencia de los países asiáticos en el comercio mundial, el crecimiento de la corriente de comercio intrarregional, especialmente con el Este de Asia, y la complementariedad entre las estructuras productivas de las dos regiones, han llevado a varios países de América del Sur y Central, especialmente a los de la Costa del Pacífico, a buscar acuerdos comerciales con países asiáticos.

Por otro lado, se consolidó un grupo de países que rechazan no solo realizar movimientos más expresivos de apertura comercial, sino también a asumir compromisos con reglas en servicios e inversiones en los acuerdos comerciales. Estos son los países que se resisten a avanzar en negociaciones con Estados Unidos (Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia).

El «revisionismo» alcanza también a países recientemente muy agresivos en la negociación de ambiciosos acuerdos bilaterales de libre comercio. Este es el caso de México que, después de firmar acuerdos amplios con países desarrollados (incluidos Estados Unidos, Unión Europea y Japón) y con países en desarrollo, han frenado esta agenda, alegando «fatiga de negociación». El rechazo por negociar un acuerdo de libre comercio con Brasil y las dificultades internas para concluir las negociaciones con Corea del Sur, indican que está en marcha un proceso de reevaluación de las estrategias mexicanas de inserción internacional.

Por oposición, Brasil, tradicionalmente resistente a acuerdos comerciales con los países desarrollados, viene adoptando posturas menos defensivas en las negociaciones comerciales más recientes, en función de transformaciones estructurales en su economía, que dieron origen a un sector agropecuario moderno altamente competitivo y a flujos crecientes de IED por parte de empresas industriales.

En los últimos tiempos, las divergencias entre los países liberales y los «revisionistas» se ampliaron con los movimientos de revisión más profunda de las políticas económicas en diversos países. Estos vienen promoviendo cambios expresivos en los modelos económicos hasta ahora adoptados, con la revisión del papel del Estado en la economía, de las políticas comerciales y de los regímenes de inversiones practicadas. En este proceso se registra el fuerte recrudecimiento de visiones proteccionistas y nacionalistas.

Es en Argentina donde el recrudecimiento del proteccionismo comercial se manifiesta ostensiblemente, concentrado en la resistencia a la reducción de tarifas para productos industriales en las negociaciones de la OMC, en la

imposición de barreras no-tarifarias a las importaciones de estos productos y de restricciones a las exportaciones de productos alimenticios. Venezuela, Bolivia y Ecuador parecen más preocupados en revisar políticas relacionadas con las inversiones extranjeras y en las reglas para servicios, tendencia que también se observa –aunque de forma menos estridente políticamente– en el caso de Argentina, en lo que se refiere al tratamiento concedido a empresas extranjeras que invirtieron en servicios de infraestructura (agua, aguas residuales y energía).

Por otro lado, determinados temas que forman parte de la agenda de negociación comercial tienden a generar, entre los países latinoamericanos, divergencias que poco o nada tienen que ver con el hecho de que aquellos se vinculen a la corriente de profundización de la integración, o revisionista (en relación a la estrategia adoptada en los años 90), remitiendo esencialmente a características estructurales y a ventajas comparativas de sus economías. Mientras los países del MERCOSUR y Chile tienen posturas ofensivas en las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola, los países andinos, centroamericanos y México tienen muchos segmentos sensibles en la agricultura y tienden a adoptar posturas más defensivas, inclusive en las negociaciones intrarregionales con el MERCOSUR. Este es uno de los problemas para acomodar a Venezuela en el MERCOSUR, puesto que las agendas de intereses comerciales no son convergentes.

Hay, pues, una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América Latina –en contraste con lo que ocurría en los años 90–, pero también hay, más allá de la oposición entre «aperturistas» y revisionistas, otras líneas de división que dificultan la generación de consensos amplios (multitemáticos) dentro de cada uno de los grupos.

4. Los desafíos de internalización para América Latina: el papel de la integración regional

La crisis financiera internacional, al explicitar la intensidad de la interdependencia económica entre países y regiones, refuerza al mismo tiempo los comportamientos defensivos de grupos sociales y de Estados nacionales, activados por la percepción de los efectos negativos de la globalización, y las demandas por regímenes y mecanismos internacionales de coordinación para regular los aspectos potencialmente más disfuncionales del crecimiento de la interdependencia.

La prevalencia de la demanda por reglas internacionales es compatible con el primer escenario diseñado en la segunda sección de este trabajo. En este caso y considerando la situación latinoamericana de fragmentación de opciones de política económica, habrá fuertes incentivos para que los países de la región que

hicieron su opción por integrarse económicamente al mundo –como Brasil y Chile– vuelquen sus atenciones y prioridades hacia fuera de América Latina, en busca de influir en el proceso de establecimiento de nuevas reglas en el plano multilateral o en esferas plurilaterales, como la OCDE. Este cuadro no va contra la idea de integración regional, pero tampoco la incentiva, ya que el poder de atracción económico y político del mundo (por oposición a la región) sobre las economías más dinámicas de América del Sur tiende a crecer.

El protagonismo de acciones defensivas es compatible con el segundo escenario y tenderá a fortalecer en América Latina la polarización hoy existente entre países volcados a la integración internacional y aquellos refractarios a esta visión. América Latina –y en particular América del Sur– ya es hoy una de las regiones del mundo más claramente marcadas por divergencias en relación a las políticas económicas nacionales, y esta característica se acentuaría en un escenario internacional organizado en torno a la competencia entre modelos de capitalismo. En este cuadro hay poquísimos incentivos para la integración regional.

En cualquier escenario, la cuestión pertinente en relación a la integración regional es la siguiente: ¿qué tipo de funcionalidad se puede esperar de la adopción, por parte de los países de la región, de una agenda de integración? Muchas veces se busca la *rationale* de la integración en su supuesta contribución para fortalecer políticamente a los países latinoamericanos en la arena internacional. Mientras tanto, la idea de que «al irnos juntos, vamos más fuertes», aunque intuitiva, hace poco sentido cuando se contrasta con la realidad de los países latinoamericanos y con los resultados de las experiencias de integración regional en América Latina en las últimas décadas.

Los países latinoamericanos son estructuralmente muy heterogéneos en términos productivos y de inserción internacional como para ser capaces de identificar una agenda común de intereses que vaya más allá de las declaraciones retóricas genéricas. La evolución de las economías de la región en las dos últimas décadas solo se profundizó y, en algunos casos, consolidó estas diferencias a través de evoluciones estructurales y de opciones de política comercial.

La importancia del comercio intrarregional en general es reducida y, de todos modos, muy variada. Para solo cuatro países –tres del Mercosur y Bolivia–, las exportaciones regionales son relevantes. Además de esto, lo que es relevante en este caso es el bloque subregional y no América Latina como región. La firma, por parte de varios países, de amplios acuerdos de libre comercio con Estados Unidos versus el rechazo de otros países de la región de firmar acuerdos comerciales con países desarrollados, es otro ejemplo de las tendencias divergentes que se fueron consolidando.

En muchos países de la región (véase el caso argentino, pero no solamente ese), las opciones de política comercial y externa se someten a las oscilaciones

no menores de los ciclos políticos domésticos, dificultando la construcción de coaliciones regionales para negociar externamente. Además de esto, la evolución de los procesos regionales de integración, descrita en la sección anterior, y la polarización política de las opciones de inserción internacional en la región no definen un ambiente propiamente favorable a la construcción de estas coaliciones. No es por casualidad que las coaliciones regionales latinoamericanas sean inexistentes en el escenario de las negociaciones internacionales y cuando los países latinoamericanos participan de coaliciones para negociar, buscan socios tanto fuera como dentro de la región de forma indiferente.

La funcionalidad de la integración regional en América Latina no se debe buscar en un supuesto aumento de capital político de cada país y del grupo en foros internacionales, sino en la contribución de una ambiciosa, pero pragmática agenda de integración y cooperación a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de consolidación de la democracia y de la paz en la región. Para generar tales objetivos, la integración debe necesariamente tener una dimensión económica que abarque la dimensión comercial y de inversiones, energética y de infraestructura, pero también debe incluir una dimensión política, relativa a cuestiones de seguridad y defensa.[3]

La integración económica: los límites de lo posible

Cualquiera que sea el diseño de propuesta para la profundización de la integración comercial en América Latina, debe partir del reconocimiento de tres factores ambientales que condicionan el éxito de iniciativas en esta área.

1. El proceso de inserción internacional de las economías latinoamericanas es desigual y divergente. Las estructuras de producción son muy variadas; hay marcadas diferencias entre las ventajas comparativas, estructuras de producción y composición de la canasta de exportaciones de los países del Norte y del Sur de América Latina; el comercio intrarregional es poco relevante en la mayoría de los casos y hay diferencias importantes en términos del grado de diversificación y de socios comerciales.
2. La situación y la dinámica de los procesos de integración subregional son también desiguales. Mientras en América Central parece haber un renovado impulso a la profundización de la integración, motivado por la entrada en vigencia del CAFTA, en América del Sur los esquemas subregionales

[3] En este artículo nos limitamos a discutir la agenda económica de la integración.

están en fase de retroceso, alimentados por la fragmentación de las políticas de inserción internacional y por la divergencia en las políticas económicas nacionales.

3. La volatilidad de los precios de los *commodities* y la incertidumbre con respecto a los impactos de la crisis financiera internacional sobre las economías de la región generan oportunidades para que los países latinoamericanos se beneficien de una profundización de la integración económica, explotando las complementariedades existentes en términos de oferta de alimentos, energía y productos manufacturados.

El aprovechamiento de estas oportunidades requiere de un proceso de integración fundamentado sobre todo en la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios e inversiones, pero no puede ignorar el hecho de que este proceso ocurrirá en un ambiente marcado por los condicionantes identificados arriba. En este contexto, la primera cuestión a ser enfrentada se refiere a la amplitud regional de los esfuerzos de integración. Dadas las marcadas diferencias entre las etapas y la evolución reciente de los esquemas de integración subregional en el Norte y en el Sur de América Latina, parece tener más sentido organizar el proceso en América del Sur para después buscar convergencia con el esquema centroamericano de integración.

Como afirma Rosales (2007), una vez que el proceso avance en el Sur, será conveniente prolongar la acción para América Central y México. Una alternativa es usar el paraguas de la ALADI (que ya incluye a México y Cuba) para hacer avanzar el proceso. En cualquier caso, conviene aprovechar los esfuerzos de reflexión y el acervo de propuestas que vienen siendo acumuladas en la ALADI durante los últimos años para dar forma a la integración sudamericana.

De la «internalización» de los tres condicionantes a la lógica de un proyecto de liberalización comercial y de inversiones, emergen tres ejes en torno a los cuales debería estructurarse el proyecto sudamericano de integración:[4]

- el eje de la construcción de un área de libre comercio regional
- el eje de la integración física
- el eje de la integración energética
- el eje de la cohesión social.

[4] Las propuestas aquí resumidas fueron presentadas por la Fuerza-Tarea de Brasil en América del Sur: promoviendo la integración y la cooperación regional, coordinada por el CINDES, entre mayo y julio de 2008.

Construcción de un área de libre comercio regional

En lo que se refiere a la constitución del mercado regional, en su dimensión comercial es importante reconocer que el bajo grado de interdependencia económica entre los países de la región, al generar limitados (y sectorialmente concentrados) incentivos a la integración, se une a las lecciones del fracaso de las experiencias de constitución de uniones aduaneras en la década de 1990 y a la tendencia reciente de acentuada divergencia de políticas comerciales basada en el modelo del área de libre comercio.

La creación de un mercado regional basado en la amplia liberalización de los flujos comerciales es un objetivo particularmente relevante para las economías pequeñas de la región. Estas, enfrentadas con esquemas de integración incompletos o imperfectos, no consiguen capturar los beneficios de la ampliación del mercado, especialmente en lo que se refiere a la atracción de inversiones. Estos tienden a concentrarse en los mayores mercados nacionales, generando una distribución de los beneficios y costos de la integración, hecho que se suma a las asimetrías preexistentes entre los países de la región.

La dimensión de comercio e inversiones es un componente ineludible de cualquier proceso de integración y cooperación regional, pero el marco normativo dentro del cual ella se trata puede tener influencia decisiva en el éxito (o fracaso) de este proceso. En este sentido, la principal lección que se saca de las experiencias sudamericanas de los años 90 es respecto de las dificultades para consolidar la opción por el modelo de unión aduanera. El modelo de integración a ser adoptado debe reflejar el equilibrio entre los intereses de los distintos socios, aunque el proceso de integración pueda tener un carácter evolutivo.

Un acuerdo amplio debería incluir no solo la armonización de las preferencias tarifarias ya existentes en los acuerdos subregionales negociados en el ámbito de la ALADI, sino también la armonización de reglas de origen, defensa comercial, barreras no tarifarias, solución de controversias y comercio de servicios. Además de esto, incluiría temas como servicios e inversiones, en lo que se refiere tanto a la dimensión de acceso al mercado, el establecimiento de reglas y disciplinas, y de compras gubernamentales.

No hay duda de que el actual contexto de fragmentación de políticas económicas y comerciales adoptadas por los países sudamericanos dificulta la convergencia de posiciones y la armonización de políticas en una negociación de esta naturaleza. A fin de aumentar los incentivos para la participación de los países menores, estos deberían recibir tratamiento especial y diferenciado, con la mejoría inmediata de las condiciones de acceso al mercado brasileño y de los países más grandes de la región.

En el área de comercio de bienes, el grado de liberalización tarifaria a ser alcanzado con la constitución de un área de libre comercio debería ser muy ambicioso, pero tomaría en cuenta las diferencias entre los niveles de desarrollo de los países miembros. Así, por ejemplo, al final de los períodos de transición, el grado de liberalización de los flujos de comercio de bienes podría ser del 100% de las líneas tarifarias para Brasil y Argentina, 95% para países intermediarios y 90% para países de menor desarrollo relativo de la región.

Hay diversos temas con impacto relevante en las relaciones comerciales de Brasil con los países sudamericanos que van más allá de la cuestión tarifaria. Estos temas conforman esencialmente una agenda de cuestiones comerciales no-tarifarias. Aspectos relacionados a procedimientos aduaneros, convergencia de normas y reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias, así como los procedimientos adoptados para su cumplimiento, forman parte de una agenda de barreras no-tarifarias que puede y debe ser tratada con mayor énfasis por parte de Brasil.

En el área de comercio de servicios, el acuerdo debería definir un conjunto de disciplinas y reglas que aseguren acceso al mercado para los proveedores originarios de los países de la región y establecer un proceso de negociación permanente de profundización de los compromisos asumidos. La referencia del acuerdo en esta área debe ser el General Agreements on Trade on Services (GATS), de los cuales todos los miembros son signatarios.

Las asimetrías estructurales entre países serán tomadas en consideración en el acuerdo, tanto en la negociación de las listas de compromisos como en el diseño de las reglas (inclusive de las disciplinas GATS-*plus*). En lo que se refiere a los compromisos, se puede, por ejemplo, imaginar que, en la firma del acuerdo, solo los países más desarrollados de la región consoliden todo el statu quo regulatorio, permitiéndose a los demás mantener compromisos menos estrictos en un cierto número de sectores y/o modos de prestación de servicios.

El acuerdo también incluiría disposiciones relativas al derecho de establecimiento y a la protección de las inversiones. De modo general, estos acuerdos no son identificados como un elemento importante por las empresas brasileñas con inversiones en la región. Es un tema que tiene mayor importancia para las inversiones en infraestructura que para inversiones en el sector industrial. Gana también relevancia en la medida en que aumenta la incertidumbre reglamentaria que afecta a las inversiones extranjeras en diferentes países de la región.

En esta área, la gran mayoría de los países de la región asumió compromisos con la protección de inversiones extranjeras a través de acuerdos bilaterales o de acuerdos comerciales más amplios. En los últimos años, algunos países de la región han denunciado este tipo de acuerdos y reorientado sus regímenes

nacionales de inversión extranjera conforme a visiones marcadas por el nacionalismo económico.

En verdad, los acuerdos de protección de inversiones (o los capítulos que en los acuerdos comerciales cumplen función semejante) se tornaron, en el período reciente, blanco de muchas críticas, inclusive en los países desarrollados. En lo esencial estas críticas se dirigen a disposiciones de los acuerdos consideradas demasiado favorables a los inversionistas y percibidas como obstáculos al ejercicio, por parte de los Estados, de su derecho de regular.

Aunque este contexto político no favorezca la negociación de un acuerdo de inversiones en el ámbito regional, tal negociación gana relevancia cuando se considera el crecimiento de las inversiones internacionales intrarregionales y los objetivos de constitución de un área de libre comercio apoyada no solo en el crecimiento del comercio de bienes, sino también en los flujos de servicios y en las inversiones directas.

La solución de compromiso entre un contexto político desfavorable y el contexto económico demandante de un acuerdo de inversiones debe buscarse en el diseño de este acuerdo. Este incluiría cláusulas amplias de tratamiento nacional y de nación más favorecida –pero no la cláusula de tratamiento justo y equitativo, que forma parte de los acuerdos basados en el modelo del NAFTA.

Además de esto, la cláusula relativa a la expropiación indirecta deberá establecer, con el máximo de precisión, tipos de medidas reglamentarias o de política que no pueden ser consideradas «equivalentes a la expropiación». Se observa que los acuerdos más recientes basados en el modelo del NAFTA (Estados Unidos con Chile, Perú y Colombia, CAFTA-DR) pasaron a incluir un anexo al capítulo de inversiones relativo al concepto de expropiación indirecta, cuyo objetivo es limitar el margen de interpretación generado por la inclusión de este concepto entre las disciplinas del capítulo de inversiones.

Finalmente, la disposición más requerida de los acuerdos bilaterales de inversiones –el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado– estaría ausente del acuerdo. Los conflictos relacionados a inversiones inter-ALADI serían evaluadas a través del mecanismo a ser establecido por el acuerdo y que se aplicaría a controversias relacionadas con cualquier tema cubierto por el acuerdo.

La inclusión de un capítulo de compras gubernamentales en el área de libre comercio puede estimular el comercio de los países menores con Brasil. El mercado brasileño de compras públicas es bastante elevado si se compara con los de los países de la región, e incorpora sectores en que los países vecinos tienen una oferta exportable.

La integración física

El acceso al mercado ampliado requiere no solo liberalización comercial, sino también importantes inversiones en la infraestructura que conecta los diferentes países y regiones, de forma de reducirse el costo de las operaciones comerciales en la región. Esta prioridad está gradualmente siendo absorbida por las agendas nacionales a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), y, en el caso del MERCOSUR, por la agenda regional a través del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR (FOCEM). En realidad, el tema de la infraestructura debe entrar en la actual agenda de la integración sudamericana no solo como instrumento para la formación y consolidación de un mercado regional, sino también como parte de la política de cohesión económica y social, tal como ocurrió en la Unión Europea, que destina gran parte de sus fondos estructurales a la infraestructura en los países y regiones habilitadas a recibir tales recursos.

En la situación de dificultades logísticas, hay condicionamientos históricos y geográficos y fallas en las políticas actuales de los gobiernos de la región. Dentro de los condicionamientos históricos y geográficos, se pueden mencionar: i) la infraestructura de transporte fue diseñada para el comercio de exportación e importación exterior a la región, que era el principal componente del comercio exterior en las fases iniciales del desarrollo, cuando se exportaban productos primarios y después, en la fase de sustitución de importaciones; ii) la existencia de conflictos entre algunos vecinos en el pasado también conspiró contra la construcción de conexiones de infraestructura (puentes, pasos, anchos ferroviarios similares, etc.); y, por último, iii) la proximidad geográfica enfrenta complejidades geográficas de importancia que dificultan la construcción de infraestructura de conexión, como la cordillera de los Andes y la selva amazónica. En las décadas de 1980 y 1990, los conflictos políticos y diplomáticos regionales tendieron a disminuir y la liberalización comercial comenzó a aproximar económicamente a los países de la región. Sin embargo, estos desarrollos no se materializaron en mejorías en la infraestructura y en las inversiones de conexión, pues la crisis fiscal y las dificultades para lograr una mayor participación del capital privado impidieron un avance significativo en el terreno de la infraestructura de transporte.

Pero hay también fallas en las políticas actuales de los gobiernos de la región, a pesar de la existencia de diversos mecanismos de coordinación para intentar resolver los problemas de conexión de la infraestructura y de los servicios de transporte, como las discusiones en el marco de ALADI, MERCOSUR e IIRSA.

En primer lugar, parece no existir una percepción clara de la importancia del problema, lo que resulta en la baja prioridad en las agendas gubernamentales de proyectos e iniciativas que tiendan a resolver el problema de la

infraestructura de integración. Por ejemplo, la iniciativa IIRSA, que es un mecanismo de discusión y coordinación de decisiones de inversión, de conexión y complementación de los sistemas nacionales de infraestructura de transporte, sufre con la baja asignación de recursos nacionales para sus proyectos, que refleja ciertamente problemas fiscales, pero también la mayor prioridad dada a otras inversiones o gastos dentro de los gobiernos nacionales.

En segundo lugar, los gobiernos han mostrado vacilación en adoptar medidas reglamentarias que ayudarían a aumentar la oferta regional de servicios de transporte de logística en cada uno de sus países. La demora en autorizar y facilitar la actuación de operadores de transporte y logística regionales en los mercados domésticos resulta de las tentativas de conciliar los intereses más liberalizantes de los usuarios de transporte de carga –los exportadores e importadores– con los intereses más proteccionistas de los operadores domésticos que demandan mayor protección.

Dos elementos son centrales para avanzar en una agenda de reducción de los costos logísticos. Primero, establecer con claridad la prioridad de este tema en la agenda de los gobiernos de la región y, segundo, aumentar los esfuerzos de coordinación para discutir y negociar las inversiones complementarias y los cambios en la situación reglamentaria regional.

Finalmente, esta tarea requiere de coordinación con los países vecinos, pues estos deben complementar, por ejemplo, el esfuerzo brasileño con acciones en su propio territorio, tanto en la parte de inversión en infraestructura como en la regulación de los servicios de transporte. En este sentido, iniciativas como la IIRSA o la discusión en foros regionales constituyen el marco adecuado para avanzar en la integración de la infraestructura regional.

La iniciativa IRSA escogió un conjunto de 31 proyectos prioritarios que constituyen su llamada «Agenda de Implementación Consensuada». La creación de mecanismos regionales de financiamiento específicos para los proyectos IIRSA, como ejemplo de lo que viene siendo discutido dentro de esa iniciativa, es esencial. La creación de un fondo sudamericano de garantías de largo plazo puede ser un paso importante para viabilizar los mecanismos de financiamiento del desarrollo de la infraestructura de la región. Estos instrumentos financieros innovadores buscan financiar los proyectos de integración creando sociedades entre los países y minimizando los impactos en las finanzas públicas.

Es importante avanzar en la simplificación y armonización de la reglamentación de servicios de transporte y de logística regionales con el objetivo de reducir los costos de entrada de empresas en el sector y de permitir el aumento de la oferta de servicios, con mayor calidad. La reglamentación debe cuidar de estimular la competencia en el sector para permitir precios menores o de acuerdo con las prácticas internacionales.

Un ejemplo sería la creación de un registro único de transporte rodoviario internacional de América del Sur con exigencias técnicas y de seguridad armonizadas y sin necesidad de hacer registros complementarios. En el área de transporte marítimo, es importante la eliminación de regímenes de reserva de mercados para la oferta de navíos, los que inhiben la competencia entre los operadores de transporte. La apertura del tráfico marítimo de cabotaje entre países de América del Sur también aumentaría la oferta de transporte y sería un factor adicional para reducir los costos del comercio regional. En lo que se refiere al transporte aéreo, la efectiva implementación de acuerdos regionales ya existentes (como el Acuerdo de Fortaleza de 1996) y la flexibilización de las restricciones reglamentarias actualmente existentes, permitiría la autorización para que las empresas aéreas regionales puedan hacer vuelos entre los países de América del Sur sin que haya necesidad de retornar a su país de origen, y la ampliación de las rutas regionales de acuerdo con la demanda de los usuarios.

La integración energética

La agenda de temas a ser incorporados al proyecto de integración regional se define en función de evoluciones internas y externas a la región. La energía es uno de esos temas. El alza de los precios del petróleo (y del gas) aceleró en los últimos años la disputa por las fuentes de recursos energéticos y por la renta derivada de ellos. A pesar de la caída reciente de los precios en los mercados internacionales, aquel continuará siendo un elemento relevante para América del Sur, dados no solo el papel potencial que la energía tiene como palanca de la integración, sino también debido al peso del petróleo y del gas en las economías de dos países que más intensamente adhirieron a la revisión de los modelos económicos adoptados en los años 90: Venezuela y Bolivia.

La integración energética regional sufrió fuertes «terremotos» en los años recientes. Argentina limitó sus exportaciones de gas natural a Chile para garantizar el aprovisionamiento subsidiado del mercado doméstico, Bolivia nacionalizó los activos de Petrobras, Paraguay desea renegociar el acuerdo de Itaipu, Petrobras enfrenta dificultades en sus proyectos en Ecuador, mientras en Venezuela los proyectos de la estatal brasileña con PDVS permanecen en continua renegociación.

Es importante la negociación de un marco regulatorio que facilite el aprovechamiento del enorme potencial de la región para el comercio de energía. En ausencia de instrumentos que contribuyan para dar mayor seguridad al comercio y a las inversiones en la integración energética, será difícil que los países incorporen la dimensión regional a sus políticas domésticas en el área

de energía. Los conflictos recientes en esta área han promovido un retorno a las estrategias de autosuficiencia por parte de los países importadores de energía en la región.

La integración energética regional padece de un claro déficit en la seguridad jurídica para la inversión privada en la expansión de la oferta de energía. Los europeos procuraron resolver este problema con su Carta de Energía, donde se establecen las condiciones y las protecciones para la inversión privada en los países signatarios de ella. Especialmente en el caso de América del Sur, es difícil imaginar una inversión privada orientada a la provisión del mercado energético regional en ausencia de algún mecanismo que garantice la posibilidad de resolución de las disputas en foros multilaterales.

Otro tema que exige tratamiento para que se avance en la integración energética regional es el uso de subsidios en la oferta doméstica de energía, que se ha generalizado en la región como respuesta al nuevo descenso del precio del petróleo. Este ambiente comercial en los países de la región limita los flujos de energía regionales a la atención de situaciones críticas para el abastecimiento doméstico. La remoción de los subsidios en los mercados domésticos es un proceso complejo que probablemente será conducido de forma gradual, pero que debe ser enfrentado.

Cohesión social

La crítica de los «revisionistas» al énfasis excesivamente comercial de los proyectos de integración regional de la década de 1990 se alimenta por el hecho de que los temas de cohesión económica y social en los procesos de integración económica recibieron tratamiento marginal en las agendas del MERCOSUR y de la CAN. En el caso del MERCOSUR, las asimetrías estructurales fueron enfrentadas a través de tratamientos preferenciales transitorios otorgados a los socios menores. Más recientemente, los Estados incorporaron el FOCEM. Las asimetrías de política han recibido un tratamiento menos explícito y se han transformado en fuente de conflicto frecuente entre socios.

El tratamiento de la agenda de asimetrías en el marco de un proyecto de integración sudamericano es prioritario. No solo las asimetrías estructurales entre los países de la región son notables, sino también hay, entre ellos, importantes discrepancias en relación al uso de instrumentos de políticas dirigidas a fomentar la competitividad, las inversiones y las exportaciones. La inclusión de este tema en la agenda de la integración puede ser fundamental para reducir resistencias a la liberalización inherente al proyecto y para aumentar el grado de legitimidad doméstica de este tipo de proceso.

La recomendación relacionada con la inclusión de este tema en la agenda de integración regional parte de la identificación de instrumentos para lidiar con las asimetrías estructurales entre los países de la región. En este sentido, se requiere de la constitución de fondos de desarrollo para la reestructuración, capacitación de trabajadores, desarrollo de infraestructura en áreas más afectadas, etc. O el tratamiento diferenciado en las obligaciones de liberalización de importaciones asumidas en la integración regional es un instrumento a ser considerado. Pero, por sobre todo, la reducción de las asimetrías requiere el efectivo acceso a los mayores mercados de la región para las exportaciones de los países menores. El mayor beneficio que la integración puede traer para estas economías es la completa eliminación de las barreras al acceso de sus productos a los mercados de los países más desarrollados de la región. Esto requiere la eliminación de las barreras no tarifarias y la efectiva implementación de los compromisos de liberalización.

5. Comentarios finales

Antes de la crisis financiera de 2008 ya era posible percibir la dimensión de los desafíos que los países latinoamericanos tendrían que enfrentar para integrarse al proceso de globalización. Como se afirmó aquí, para esos países, a los desafíos de la liberalización comercial unilateral o negociada van a suceder los de la globalización, más imprevisibles y repentinos y menos sujetos a los controles de los gobiernos.

También ya se hizo claro que las condiciones en que América Latina enfrenta este nuevo cuadro se caracterizan por la fragmentación de opciones de política económica y de integración internacional de los países de la región, lo que define un ambiente poco favorable a cualquier proceso ambicioso de integración económica regional.

El resurgimiento del nacionalismo económico como matriz de políticas y la «politización» de las agendas económicas externas de varios países de la región hicieron difícil la convivencia entre experiencias de integración inspiradas en esas nuevas tendencias y los esquemas típicos de la década de 1990 pautados por el liberalismo económico. La convivencia entre los dos modelos no ha sido fácil y su evolución estará directamente condicionada por la evolución política doméstica de los países de la región. A partir de esta situación, los escenarios que se diseñen para la integración sudamericana no pueden ser muy optimistas.

La paradoja es qué factores objetivos y políticos hacen que la agenda intrarregional se torne cada vez más relevante y diversificada para los países de la región. Desde el punto de vista político, la diversidad de modelos nacionales

aumenta el riesgo de conflictos y tensiones relacionados con temas que ganan importancia en función de la interdependencia económica entre los países de la región, como los temas comerciales, energéticos y de inversiones. Se trata, pues, en la óptica política, de mitigar riesgos.

Desde el punto de vista económico y de los objetivos de desarrollo, la diversificación de vectores «reales» de la interdependencia entre los países de la región sugiere que hay una agenda de la integración sudamericana que, sin dejar de considerar la dimensión comercial, debe agregar otros temas de cooperación económica. La óptica, en este caso, es la de generación y aprovechamiento de oportunidades asociadas al desarrollo.

Referencias

Baldwin, R. (2006a). «Globalisation: the Great Unbundling(s).» In *Globalisation Challenges for Europe*. Helsinki: Secretariat of the Economic Council, Finnish Prime Minister's Office.

—— (2006b). «Managing the Noodle Bowl: the Fragility of East Asian Regionalism.» Discussion Paper Series Nº 5561, CEPR.

Bouzas, R., P. Motta Veiga y S. Rios (2008). «Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur.» En Ricardo Lagos (comp.). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Santiago: Edhasa.

CEPAL (2006). «Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe.» CEPAL.

—— (2008a). «La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007.» CEPAL.

—— (2008b). «Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008.» CEPAL.

—— (2008c). «La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades.» CEPAL.

—— (2008d). «La volatilidad de los precios internacionales y los retos de política económica en América Latina y el Caribe.» CEPAL.

CINDES (2008). «Força-Tarefa O Brasil na América do Sul: promovendo a integração e a cooperação regional.» CINDES.

Economist, *The* (2008). «A Bigger World–A Special Report on Globalization. September 20th.»

Goldman, S. (2003) «Dreaming with BRICs: The Path to 2050.» Global Economics, Paper Nº 99.

Goldstein, A. y Z. Hernández (2007). «Las multinacionales de los países emergentes: nuevos actores de la economía mundial.» *Foreign Affairs*, abril-junio.

Iglesias, R. (2007). «Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior.» Trabalho elaborado pela FUNCEX. Brasília: CNI.

Motta Veiga, P. e S. Rios (2007). «O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.» CEPAL. Serie Comercio Internacional N° 82.

Ocampo, J. A. (2008). «Comercio y crecimiento incluyente.» Documento preparado para la Red Latino de Política Comercial. Mimeo.

Pisani-Ferry, J. (2005). «Será o multilateralismo capaz de sobreviver ao crescimento dos BRICs?» *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Vol. XXII, Nº 94.

Rosales, O. y M. Kuwayama (2007). «América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafios en comercio e inversión.» *Revista de la CEPAL* 93.

Rosales, O. (2007). «Integración regional: propuestas de renovación.» Documento preparado para el seminario paradojas de la integración en América Latina».

Santiso, J. (2008). «O reequilíbrio do mundo.» *Valor Econômico*, 30 de setembro.

Summers, L. (2008a). «America Needs to Make a New Case for Trade.» *Financial Times*, April 27.

—— (2008b). «The Global Consensus on Trade is Unravelling.» *Financial Times*, August 24.

UNCTAD (2005). «Trade and Development Report.» UNCTAD.

—— (2008). «World Investment Report.» UNCTAD.

Warwick Commission, The (2007). «The Multilateral Trade Regime: Which Way forward?» Coventry: The University of Warwick.